Siswanto

Indonesia dan Diplomasi Irian Barat 1949–1962:

Memanfaatkan Perang Dingin

Indonesia dan Diplomasi Irian Barat 1949–1962:

Memanfaatkan Perang Dingin

Siswanto

Indonesia dan Diplomasi Irian Barat 1949–1962:

Memanfaatkan Perang Dingin

LIPI Press

Katalog dalam Terbitan (KDT)
Indonesia dan Diplomasi Irian Barat 1949–1962: Memanfaatkan Perang Dingin/Siswanto–Jakarta: LIPI Press, 2020

xvi hlm. + 212 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN 978-602-496-185-5 (cetak)
978-602-496-184-8 (*e-book*)

1. Indonesia 2. Diplomasi
3. Irian Barat

341.59951

Copy editor : M. Sidik
Proofreader : Sonny Heru Kusuma
Penata isi : Siti Qomariyah dan Rahma Hilma Taslima
Desainer sampul : D.E.I.R. Mahelingga

Cetakan pertama : Desember 2020

Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Gedung PDDI LIPI, Lantai 6
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta 12710
Telp.: (021) 573 3465
e-mail: press@mail.lipi.go.id
website: lipipress.lipi.go.id
LIPI Press
@lipi_press

Daftar Isi

Daftar Gambar

Pengantar Penerbit

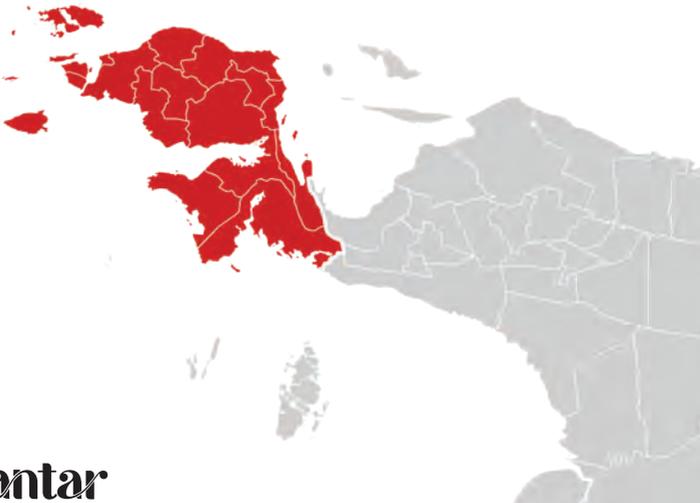
Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk terus berupaya menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk turut serta membangun sumber daya manusia unggul dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Buku ini bertujuan memberi informasi dan paparan sekitar diplomasi Indonesia dalam memperjuangkan integrasi Irian Barat (Papua) dari kekuasaan Belanda di tengah ketegangan Perang Dingin. Buku ini juga menggambarkan strategi dan taktik diplomat Indonesia dalam melakukan negosiasi untuk mempertahankan Irian Barat. Mereka adalah Muhammad Hatta, Soebandrio, Adam Malik, Soenaryo, dan Muhammad Roem. Mereka sudah terlibat dalam negosiasi dan pengambilan keputusan sejak Perjanjian KMB 1949,

Den Haag; Middleburg Virginia; dan New York 1962 yang juga melibatkan Sekjen PBB U Thant dan diplomat Amerika Serikat Ellsworth Bunker.

Perjuangan yang dilakukan diplomat muda Indonesia untuk mempertahankan Irian Barat tentu tidak mudah. Tidak hanya berhadapan dengan Pemerintah Belanda, tetapi mereka juga menghadapi beberapa negara untuk mendapatkan pengakuan internasional. Untuk itu, berbagai upaya diplomasi terus dilakukan Pemerintah Indonesia agar Irian Barat tetap menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press

Kata Pengantar

Sejarah Papua selalu menarik untuk didiskusikan, termasuk sejarah diplomasi perjuangan Irian Barat atau Papua ke dalam wilayah Indonesia. Wilayah ini pada masa kolonial disebut *The Netherlands New Guinea*, pada masa Pemerintahan Soekarno disebut Irian Barat, pada era Pemerintahan Soeharto dinamakan Irian Jaya, dan pada era Reformasi, tepatnya pada Januari 2000, oleh Pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) diubah menjadi Papua.

Buku yang ditulis oleh Dr. Siswanto ini dipandang memberikan kontribusi akademis mengenai sejarah diplomasi Indonesia dalam mengembalikan wilayah tersebut. Buku ini menggambarkan proses politik dan berbagai strategi diplomasi dalam sengketa Irian Barat tersebut. Upaya itu dilakukan melalui lobi, negosiasi, dan tekanan oleh para pihak.

Saya mengapresiasi Dr. Siswanto atas kontribusi akademis dan analisisnya terkait isu Papua dalam dimensi sejarah dunia dan hubungan antarnegara. Tulisan ini merupakan bagian dari hasil penelitian yang telah dituangkan dalam disertasi, tetapi dikemas ulang menjadi bacaan yang lebih mudah dipahami, khususnya mereka yang berminat pada "sejarah diplomasi Irian Barat". Secara umum, penerbitan buku ini akan membantu ingatan publik mengenai masa lalu Papua dan dapat menjadi pijakan untuk mendiskusikan kembali isu sejarah yang kerap menimbulkan kontroversi karena perbedaan interpretasi antara elite dan masyarakat, bahkan juga di antara para intelektual.

Dalam konteks dinamika politik dan keamanan Papua, buku ini memiliki relevansi dengan berbagai isu yang berkembang terkait Papua, seperti kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) bagi Papua/Papua Barat, masalah keamanan, hak asasi manusia (HAM), kesejahteraan ekonomi, dan juga diplomasi kontemporer menghadapi gerakan Papua Merdeka (Organisasi Papua Merdeka/OPM) di luar negeri. Pemahaman sejarah diplomasi Papua berguna untuk memberikan perspektif yang lebih objektif dalam menyikapi perkembangan isu-isu Papua, misalnya mengenai sistem pemilihan langsung dan sistem perwakilan. Dengan demikian, para pembaca dan pengamat Papua akan memiliki perspektif yang lebih jernih sehingga dapat menghindari kontroversi yang tidak perlu terkait sejarah politik Papua.

Pro dan kontra sejarah Papua selalu menarik perhatian karena isu ini telanjur terjebak dalam dikotomi antara Jakarta dan Papua, hampir tidak ada ruang untuk mendiskusikannya secara terbuka. Sementara, perbedaan interpretasi atas proses masa lalu di Tanah Papua terus bergulir dan berkembang sesuai dengan dinamika politik di tingkat nasional, lokal, dan internasional.

Buku ini memberikan informasi berdasarkan fakta sejarah Papua mengenai proses (re)integrasi yang relevan terkait kepentingan diplomasi, khususnya mengenai strategi diplomasi perjuangan Irian

Barat pada masa Perang Dingin. Bagi masyarakat umum, buku ini dimaksudkan untuk membangun pemahaman atas sejarah dan proses integrasi Papua berdasarkan analisis fakta yang objektif dan valid sesuai dengan konteks sejarah dan situasi pada masa itu. Dalam pandangan penulis, sampai sekarang masih ada masyarakat Papua yang mempersoalkan proses integrasi, bahkan menjadikannya alasan politik untuk memerdekakan diri. Ide ini tidak terlepas dari pengaruh Kolonialisme Belanda pada masa sengketa Irian Barat yang menginginkan kemerdekaan Papua. Namun sebenarnya, Belanda ketika itu hanya menjalankan strategi atau taktik untuk memperoleh simpati dari anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada saat Sidang Majelis Umum tahun '60-an dan sebagai upaya menghadapi perjuangan Indonesia untuk mengembalikan Irian Barat dari kekuasaan penjajahan Belanda. Dengan kata lain, Pemerintah Kolonial Belanda tidak sungguh-sungguh menyiapkan kemerdekaan bagi Irian Barat ketika itu.

Untuk memahami sejarah politik Papua, perlu juga memahami peran Amerika Serikat dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Dalam hal ini, penulis membuat konstruksi ulang (rekonstruksi) mengenai tema dan substansi permasalahan menurut perspektif Amerika Serikat yang berbeda dengan Indonesia. Bagi Amerika Serikat, keterlibatannya dalam penyelesaian sengketa Irian Barat sebagai bagian dari strategi mencegah atau menghadang perluasan pengaruh politik dan ideologi komunisme atau dikenal dengan *US Containment Policy* pada era Perang Dingin. Sebaliknya, bagi Pemerintah Indonesia, penyelesaian sengketa Irian Barat adalah bagian dari perjuangan mempertahnakan kedaulatan politik dan mengembalikan teritorial negara sebagaimana diatur dalam kesepakatan atau Konferensi Meja Bundar (KMB) 1949.

Sebagaimana dinamika politik Papua saat ini, penulis menawarkan pemikiran berbasis analisis sejarah konflik Papua yang relevan dengan menguatnya gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM) yang

kerap menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban di Papua. Persoalan keamanan ini menjadi salah satu akar masalah yang dihadapi pemerintah dalam konteks mengejar ketertinggalan Papua agar daerah dan masyarakat Papua dapat berada dalam posisi setara dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Dalam hal ini, pemerintah melakukan percepatan pembangunan di bidang infrastruktur konektivitas, khususnya pembuatan jalan, pelabuhan udara, dan infrastruktur lain, seperti pembangkit listrik dan teknologi komunikasi. Sayangnya, pembangunan nasional yang digulirkan pemerintah tidak selalu direspons baik oleh masyarakat Papua, misalnya "apakah Pemerintah sedang membangun Papua atau sedang membangun di Papua".

Sebagai penutup, saya mengucapkan selamat kepada Dr. Siswanto atas terbitnya buku ini. Harapan saya, buku ini dapat menambah referensi mengenai Papua dan bermanfaat bagi para pihak untuk memahami Papua secara lebih objektif dan cerdas.

Jakarta, September 2020

Dr. Adriana Elisabeth, M.Soc.Sc.
Analis Politik Papua

Prakata

Puji dan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku berjudul *Indonesia dan Diplomasi Irian Barat 1949–1962: Memanfaatkan Perang Dingin*. Hanya dengan seizin dan kemurahan-Nya maka buku yang berkisah tentang sejarah diplomasi ini dapat terwujud. Tiada kata lain yang patut diucapkan, kecuali alhamdullilah atas segala pertolongan-Nya.

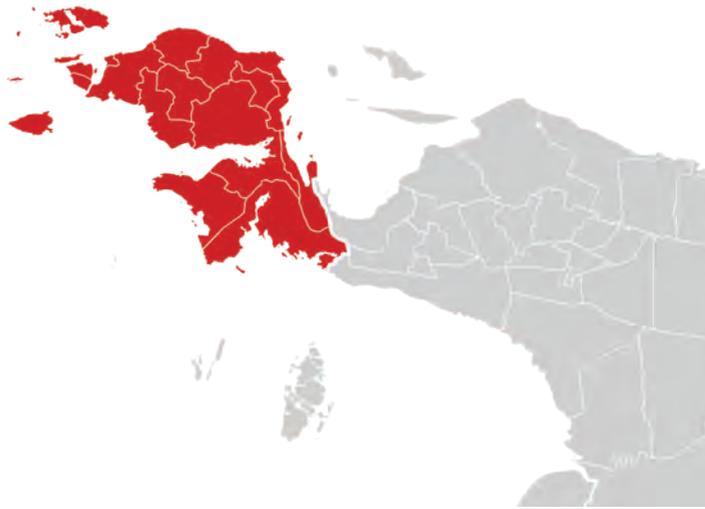
Penulis terpanggil untuk menulis kembali sebagian dari laporan penelitian disertasi yang ditulis sejak tahun 2004 dan selesai tahun 2008 karena beberapa pertimbangan penting. Hal itu meliputi 1) konflik di Papua belum kunjung selesai karena sebagian masyarakat Papua, khususnya Organisasi Papua Merdeka (OPM), masih ingin mewujudkan Papua merdeka, tetapi sebagian lagi menganggap sejak Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) 1969, Irian Barat atau Papua menjadi bagian dari Republik Indonesia. 2) Buku ini memuat fakta dan informasi tentang sejarah dan proses integrasi Papua ke Indonesia

sehingga berguna sebagai pencerahan bagi masyarakat Papua sendiri dan bangsa Indonesia umumnya. 3) Keberhasilan diplomasi Indonesia mengembalikan Papua dari kekuasaan Belanda merupakan pengalaman berharga sehingga bisa menjadi pelajaran (*lesson learned*) bagi bangsa Indonesia dan bangsa-bangsa lain di dunia dalam menyelesaikan berbagai konflik yang ada.

Jika dalam penulisan sejarah diplomasi Indonesia untuk sengketa Irian Barat atau Papua ini terdapat perbedaan pandangan, itu wajar. Perbedaan persepsi dalam dunia akademis maupun keseharian adalah biasa. Sejauh perbedaan itu didasarkan pada kejujuran sejarah dan realitas politik pada konteks perjuangan Irian Barat dari kolonialisme Belanda.

Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih kepada Etna Yuniza, S.Pd. (Istri), Ibnu Wicaksono, S.T. (Putra), dan Aqmarina Mahadibya, S.K.M. (Putri), atas dukungannya. Penulis juga berterima kasih kepada Dr. Firman Noor, M.A., Kapus P2 Politik LIPI, Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti, M.A., Dr. Adriana Elisabeth, M.Soc.Sc., Dr. Dhuroruddin Mashad, M.Si., sejawat dan senior di P2 Politik LIPI yang berkontribusi dalam penulisan buku ini. Penulis juga berterima kasih kepada rekan-rekan di LIPI Press yang telah membantu penerbitan buku ini. Semoga dukungan, kontribusi, dan bantuan tersebut bernilai ibadah di hadapan Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa. Amin.

Jakarta, September 2020

Penulis

Bab I

MENITI JALAN TERJAL UNTUK IRIAN BARAT

Buku ini mendiskusikan diplomasi Indonesia dalam penyelesaian sengketa Irian Barat di tengah ketegangan Perang Dingin. Pada masa itu, dunia terbagi ke dalam dua blok ideologi, yaitu blok dunia bebas yang dipimpin oleh Amerika Serikat melawan blok komunis yang dipimpin oleh Uni Soviet, dan negara ini pecah menjadi *common-wealth of independent states* pada 1991. Indonesia melakukan diplomasi kepada dua negara pelaku utama Perang Dingin itu guna memperjuangkan kepentingan nasionalnya, yaitu membebaskan Irian Barat dan menghadapi kekuasaan kolonial Belanda. Jadi, diplomasi Indonesia ini dimaksudkan untuk memperoleh dukungan menghadapi Belanda dalam sengketa Irian Barat.

Buku sejarah diplomasi dalam penyelesaian sengketa Irian Barat ini didasarkan pada sejumlah pertimbangan, baik akademis maupun praktis. Pertimbangan akademisnya didasarkan pengalaman diplomasi para diplomat Indonesia saat berjuang untuk Irian Barat perlu dipelajari dan dijadikan bahan diskusi di universitas dan lembaga penelitian. Selanjutnya, pertimbangan praktisnya bahwa sampai sekarang Irian Barat (Papua) masih memiliki permasalahan, khususnya mengenai pro dan kontra sejarah integrasi Papua ke dalam wilayah Indonesia. Dari sudut pandang Pemerintah Indonesia, secara politik dan hukum internasional, integrasi Papua sudah selesai dengan ditandatanganinya Perjanjian New York tahun 1962 dan pelaksanaan Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) tahun 1969. Namun, sebagian kelompok di Papua belum mengakuinya, seperti tecermin dalam butir-butir Kongres Rakyat Papua II Tahun 2000.

Ruang lingkup tulisan ini berkenaan dengan langkah-langkah diplomasi Indonesia menghadapi Belanda dalam sengketa Irian Barat. Seperti diketahui, kesepakatan yang diatur dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag tahun 1949 tidak memasukkan Irian Barat sebagai wilayah yang diserahkan oleh Belanda kepada Indonesia. Dengan demikian, status politiknya masih menggantung atau *de facto* masih dikuasai Belanda. Untuk mencari penyelesaian status politik Irian Barat, Indonesia dan Belanda terlibat negosiasi sejak tahun 1950, tetapi tidak pernah ada kesepakatan. Akhirnya, Indonesia mengubah strategi perjuangannya ke diplomasi multilateral pada tahun 1954 dengan membawa kasus ini ke Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan harapan sengketa ini bisa diselesaikan. Di luar dugaan, pada tahun 1961 kebijakan Amerika Serikat atas sengketa Irian Barat mengalami perubahan dari kebijakan netralitas pasif kepada kebijakan mediasi aktif. Hal ini disebabkan oleh perubahan kepemimpinan di Amerika Serikat dari Presiden Eisenhower kepada Presiden Kennedy. Keduanya memiliki pandangan berbeda terhadap sengketa Irian Barat. Konsekuensinya, Amerika Serikat mendukung

penyelesaian sengketa Irian Barat melalui perundingan dan melalui kerja sama dengan PBB menengahi sengketa Irian Barat tersebut sampai akhirnya mencapai Perjanjian New York 1962.

Oleh karena itu, buku ini dimaksudkan untuk mengungkap fakta dan informasi di balik permainan diplomasi para aktor yang terlibat dalam sengketa Irian Barat. Belanda melaksanakan taktik mengulur waktu perundingan Irian Barat, mengangkat isu hak menentukan nasib sendiri (*self-determination*), dan isu perbedaan ras antara Papua dan Indonesia. Sebaliknya, Indonesia berpandangan, Irian Barat atau Papua adalah bagian tidak terpisahkan dari Indonesia karena dulu adalah bagian dari Netherlands East Indie atau Hindia Belanda. Indonesia juga menolak isu rasial atau perbedaan warna kulit dan rambut antara orang Indonesia dan Irian Barat.

Indonesia, dalam penyelesaian sengketa Irian Barat, melakukan diplomasi pemanfaatan *containment policy* dalam Perang Dingin dan melakukan tekanan militer. Indonesia memanfaatkan situasi Perang Dingin untuk mengembalikan Irian Barat dari kekuasaan Belanda. Indonesia melakukan diplomasi ke Amerika Serikat maupun Uni Soviet sehingga kedua kekuatan utama pada era Perang Dingin tersebut memberi dukungan yang signifikan kepada Indonesia dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Sampai akhirnya Irian Barat bisa dikembalikan kepada Indonesia.

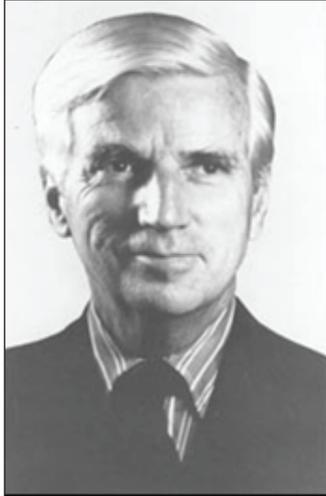
Dalam kajian atas diplomasi sengketa Irian Barat ini, diungkap aksi diplomasi sejumlah tokoh penting, baik dari Belanda mupun Indonesia. Aksi itu meliputi permintaan Van Maarseven, Ketua Delegasi Belanda, kepada Moh. Hatta, Ketua Delegasi Indonesia, agar menyetujui bahwa penyerahan kedaulatan dari Belanda kepada Indonesia melalui KMB di Den Haag, tahun 1949, tidak termasuk Irian Barat. Dengan demikian, Belanda melakukan strategi dan taktik penundaan penyerahan Irian Barat.

Sebaliknya, pihak delegasi Indonesia pada saat itu menyetujui permintaan tersebut dengan catatan penyerahan kedaulatan atas Irian

Barat akan dirundingkan setahun kemudian. Hanya saja, dalam perundingan demi perundingan, Belanda kembali menggunakan strategi dan taktik penundaan. Aksi lain, pernyataan Duta Besar Amerika Serikat untuk PBB Yonathan Bingham tahun 1961 di Sidang Umum PBB bahwa Amerika Serikat sudah meninggalkan kebijakan netralnya pada kasus Irian Barat dan selanjutnya aktif untuk mendukung penyelesaian melalui perundingan. Strategi dan taktik ini adalah untuk mendukung penyelesaian sengketa Irian Barat agar dapat memperoleh jalan keluar dan kesepakatan damai antara Belanda dan Indonesia.

Diplomasi yang dilakukan oleh Herman Van Roijen, Ketua Delegasi Belanda, disambut baik delegasi Indonesia. Dia menyatakan perlu berdiri pemerintahan sementara di Irian Barat dan disetujui oleh Adam Malik, Ketua Delegasi Indonesia. Pemerintahan sementara itu sebagai bagian dari proses peralihan kedaulatan. Untuk mengimbangi sikap kooperatif Belanda, Soebandrio menyatakan Indonesia dan Belanda segera memulihkan hubungan diplomatiknya di New York saat penandatanganan kesepakatan damai atas Irian Barat, yang dikenal dengan Perjanjian New York.

Sumber: Maar dan Meijer (2015)

Gambar 1.1 Van Roijen

Sumber: BINGHAM, Jonathan Brewster (2019)

Gambar 1.2 Yonathan Brewster Bingham

Sumber: Koch (2014)

Gambar 1.3 Adam Malik

Literatur yang relevan dengan sengketa Irian Barat, antara lain, buku yang ditulis oleh Soebandrio (2001) berjudul *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*. Buku ini menggambarkan diplomasi penyelesaian Irian Barat dan proses perundingan sengketa Irian Barat di Middleburg. Buku ini cukup kredibel karena ditulis langsung oleh Soebandrio. Dia adalah Menteri Luar Negeri Indonesia saat itu dan terlibat langsung dalam proses perundingan. Selain itu, dia mewakili Pemerintah Indonesia menandatangani Perjanjian New York 1962 yang mengakhiri sengketa Irian Barat.

Soebandrio juga menjadi saksi sejarah diplomasi personal yang dilakukan Presiden Amerika Serikat Kennedy kepada Presiden Republik Indonesia Soekarno tahun 1961 karena Soebandrio selalu mendampingi Soekarno. Kennedy mengundang Soekarno berkunjung ke AS dan memberi penghormatan yang tinggi atas kunjungan ini. Salah satu agenda pertemuan Kennedy-Soekarno adalah soal sengketa Irian Barat. Indonesia meminta AS membantu Indonesia dalam penyelesaian sengketa Irian Barat (Soebandrio 2001, 23). Selain itu, Indonesia juga memberitahukan kepada AS bahwa Indonesia mendapat bantuan militer dari Uni Soviet untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat secara militer. Jadi, langkah Indonesia secara tidak langsung menginformasikan kemungkinan cara-cara militer untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat. Hal ini sejalan dengan upaya berkoordinasi dengan AS dalam soal penggunaan militer agar AS tidak terkejut dan memberi reaksi negatif.

Selanjutnya, dalam buku berjudul *Modern Diplomacy*, banyak dijelaskan fenomena diplomasi (Barston 1991, 216). Buku ini secara khusus membahas soal diplomasi dan mediasi. Penyelesaian sengketa diharapkan melalui negosiasi, konsiliasi, arbritasi, mediasi, dan penyelesaian secara hukum. Cara-cara ini biasa dilakukan oleh badan dunia, seperti Liga Bangsa-Bangsa (pada masa lalu) dan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Diplomasi dan mediasi adalah dua kata atau dua konsep yang tidak terpisahkan satu sama lain. Artinya, keduanya

saling melengkapi agar diplomasi bisa diwujudkan. Kepiawaian mediator sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu langkah diplomasi. Pihak mediator sangat memahami aspirasi atau kepentingan tiap-tiap pihak dan mengelolanya sedemikian rupa agar dapat menjadi formulasi kesepakatan yang memuat kedua kepentingan yang bersengketa. Hal ini penting karena salah satu pihak yang terlibat negosiasi, ketika kepentingannya kurang terwakili, kerap mengambil sikap boikot atau tidak berminat melanjutkan perundingan.

Buku lain, *Politics Among Nations*, merumuskan prinsip-prinsip diplomasi sebagai berikut: 1) diplomasi harus membebaskan diri dari semangat permusuhan; 2) tujuan kebijakan luar negeri harus dipahami sebagai kepentingan nasional dan harus didukung oleh kekuatan yang memadai; 3) diplomasi harus melihat pandangan politik dari sudut pandang negara lain; 4) tiap-tiap negara harus dapat mengompromikan berbagai isu (Morgenthau 1978, 38). Dari gambaran tentang prinsip-prinsip diplomasi ini, betapa suatu negosiasi tidak mudah dilakukan karena menuntut para pihak untuk mengendalikan keinginannya dalam mencapai kepentingan atau isu yang disengketakan. Sikap lain yang juga dituntut dalam suatu diplomasi adalah dukungan negara atau kekuatan tertentu yang mengawal proses negosiasi tersebut di samping juga perlu sikap tidak bermusuhan di antara yang terlibat dalam sengketa. Apalagi, tiap-tiap pihak juga dituntut untuk melihat dari sudut pandangan negara lawan sehingga hal ini tidak mudah untuk dilaksanakan. Pada umumnya, negara yang terlibat dalam sengketa dan melakukan diplomasi hanya memandang dari sudut pandang kepentingan nasionalnya semata-mata, kurang mau melihat dari perspektif kepentingan nasional negara lain.

Selanjutnya, buku *Contemporary International Relations* menjelaskan bahwa sejarah diplomasi sebagai bagian dari studi hubungan internasional berfungsi untuk memahami fakta-fakta hubungan antarnegara pada masa lalu. Sejarah diplomasi menekankan pada tindakan pelaku sejarah di suatu tempat dan waktu tertentu. Sejarah

diplomasi merujuk pada formula *who did what to whom at a particular time and place* (Papp 1987,14). (Siapa melakukan apa? Kepada siapa? Kapan waktunya? Di mana tempatnya?) Tindakan pelaku sejarah penting dalam mengurai berbagai persoalan di balik peristiwa sejarah. Waktu dan tempat melakukan tindakan sejarah juga dipandang sarat dengan makna sejarah sehingga penting untuk ditelisik karena akan memberi makna historis yang khusus. Aksi diplomasi tertentu di tempat dan waktu berbeda akan memiliki makna historis yang berbeda pula.

Di samping itu, terdapat sejumlah konsep atau terminologi dalam buku ini yang perlu disepakati untuk kemudahan komunikasi pemikiran. Hal itu, misalnya saja, yang dimaksud dengan konsep diplomasi di sini adalah suatu pendekatan dalam politik luar negeri yang cerdas, tidak bersandar pada kekuatan militer dan tidak menggunakan cara-cara kekerasan (Wiseman dan Sharp 2012, XI) atau pemaksaaan kehendak kepada pihak lain. Ketika dicapai suatu kesepakatan yang biasanya tertuang dalam suatu perjanjian sebagai hasil dari diplomasi, kepentingan para pihak terpenuhi dengan adil.

Sementara itu, strategi dimaknai sebagai gagasan pragmatis yang mengutamakan prioritas ekonomi dan stabilitas, menjaga kerja sama internasional yang bersahabat, serta melakukan kombinasi antara modernisasi militer dan memanfaatkan situasi internasional (Swaine dan Tellis 2000, 97). Dalam konteks strategi, suatu negara menjalin kerja sama dengan setiap negara tanpa pandang bulu; yang penting memberi manfaat nyata pada perkembangan ekonomi, meningkatkan kemampuan militer menjadi lebih canggih, dan mengupayakan situasi internasional sebagai peluang yang dapat mendukung kepentingan nasionalnya.

Di sini, negosiasi dimaknai sebagai perundingan atau pembicaraan tentang suatu keadaan yang disertai suatu tawaran untuk menanggapi keadaan yang dirundingkan tersebut (Galeri Pustaka 2013). Dalam perundingan, terdapat unsur menerima dan memberi

oleh para pihak yang terlibat sebagai jalan menuju kesepakatan. Perundingan bisa berlangsung cepat, tetapi bisa juga berlangsung lama dan tidak berkesudahan bergantung pada kompleksitas masalah yang dirundingkan dan kelenturan sikap dari para pihak yang terlibat saat memperjuangkan kepentingannya.

Penulisan buku ini didasarkan pada perspektif sejarah. Dalam hal ini, penulis memahami metode sejarah sebagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis tentang bahan, kritik, interpretasi sejarah dengan cara melakukan sintesis atas catatan fakta sejarah yang ada dan selanjutnya menarasikan atau membuat historiografi, yaitu menceritakan kembali berbagai peristiwa tersebut (Kartodirdjo 1992, 6). Berdasarkan suatu historigrafi, sebuah kontruksi sejarah terbangun yang menceritakan tentang berbagai peristiwa sejarah yang terjadi pada masa lalu dan pada waktunya rekonstruksi atas berbagai peristiwa sejarah ini bisa menjadi petunjuk dan bahan pembelajaran (*lessons learned*) bagi generasi sekarang atau mendatang (Alfian 2000, 6–20).

Sejarah diplomasi Indonesia dalam sengketa Irian Barat mengungkap peristiwa-peristiwa penting atau fakta sejarah yang berharga untuk dipelajari, misalnya, peristiwa sekitar penyerahan kedaulatan dari Belanda kepada Indonesia yang melibatkan sejumlah pelaku sejarah. Mereka itu, antara lain, ketua delegasi kedua negara. Van Maarseven, Ketua Delegasi Belanda, meminta kepada Moh. Hatta, Ketua Delegasi Indonesia, agar menyetujui bahwa penyerahan kedaulatan dari Belanda kepada Indonesia yang dilakukan melalui KMB di Den Haag, tahun 1949, tidak termasuk Irian Barat, sebaliknya pihak delegasi Indonesia saat itu menyetujui permintaan tersebut (Papp 1987, 89). Di balik peristiwa ini, ada permainan strategi, baik dari delegasi Belanda maupun Indonesia.

Interpretasi yang bisa diberikan pada peristiwa itu adalah Belanda sedang berupaya menjalankan kebijakan *status quo* atas wilayah Irian Barat atau Papua, sedangkan Indonesia berupaya memandang masalah

ini dalam perspektif realistis. Delegasi Indonesia tidak ingin peralihan kedaulatan terganggu karena masalah status politik Irian Barat sehingga menyetujui sikap Belanda tersebut, apalagi dijanjikan akan dibicarakan setahun kemudian. Sikap realistis Indonesia dimaknai sebagai strategi mengorbankan capaian lebih kecil demi memperoleh capaian lebih besar. Sikap Indonesia juga dimaknai sebagai strategi untuk mendukung keberhasilan KMB 1949 walaupun diakui berdampak pada muculnya sengketa Irian Barat atau Papua.

Peristiwa lain, misalnya, pernyataan Duta Besar Amerika Serikat untuk PBB Yonathan Bingham tahun 1961 di Sidang Majelis Umum bahwa Amerika Serikat mengubah kebijakan dalam kasus Irian Barat dari netralitas pasif menjadi mediasi aktif. Perubahan kebijakan ini dimaksudkan untuk mendukung penyelesaian sengketa tersebut melalui meja perundingan. Perubahan kebijakan ini berdampak signifikan terhadap sengketa Irian Barat.

Peristiwa perubahan kebijakan Amerika Serikat ini dalam sengketa Irian Barat dimaknai sebagai strategi dalam mendukung *Containment policy* di Asia Pasifik. Pada masa itu, gejalanya Indonesia sudah mulai mendekat kepada Uni Soviet dan hal ini tidak sesuai dengan kepentingan Amerika Serikat di Pasifik. Pada masa Perang Dingin, kedua negara adidaya terlibat persaingan pengaruh di kawasan ini. Apalagi, para elite politik di Amerika Serikat pada masa itu dipengaruhi oleh wacana teori domino yang intinya berasumsi bahwa setelah kawasan Indocina di utara jatuh ke dalam pengaruh komunisme, jika Indonesia di selatan juga mengalami hal yang sama, negara-negara Asia Tenggara yang ada di antara kedua kutub itu akan mengalami hal yang sama. Jadi, persaingan pengaruh atau perkembangan distribusi pengaruh di kawasan ini berdampak pada sengketa Irian Barat. Dukungan Amerika Serikat ke meja perundingan atas sengketa Irian Barat adalah bagian dari strategi yang lebih luas dalam Perang Dingin.

Lebih lanjut, peristiwa tercapainya kesepakatan damai dalam sengketa Irian Barat atau Papua tercatat sebagai peristiwa yang mengakhiri sengketa Irian Barat. Awalnya, pengumuman ini disampaikan oleh Herman Van Roijen, Ketua Delegasi Belanda. Dia menyatakan adanya kesepakatan berdirinya pemerintahan sementara di Irian Barat, yakni United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA). Pemerintahan peralihan dari Belanda ke PBB, kemudian dari PBB ke Indonesia. Pemerintahan sementara ini disambut positif oleh Adam Malik, Ketua Delegasi Indonesia. Kesepakatan ini dimaknai sebagai bagian awal proses peralihan kedaulatan Irian Barat dari Belanda ke Indonesia. Pada tahun 1962 di New York, setelah penandatanganan perjanjian damai atas Irian Barat, atau yang dikenal dengan Perjanjian New York, dalam pidato sambutannya, Soebandrio menyatakan bahwa Indonesia dan Belanda segera memulihkan hubungan diplomatiknya. Soebandrio berusaha menghapus sisa-sisa sengketa Irian Barat agar tidak menjadi "kerikil" (hambatan) untuk menuju Irian Barat atau Papua yang damai dan aman. Ini sesuatu yang normatif dilakukan oleh Soebandrio, tetapi juga dimaknai sebagai strategi untuk meredam kekecewaan Belanda atas kekalahannya dalam sengketa Irian Barat.

Buku ini dibagi ke dalam tujuh bab yang saling berkaitan. Bab I adalah bagian pendahuluan yang diberi judul "Meniti Jalan Terjal untuk Irian Barat". Bagian ini menceritakan tentang latar belakang penulisan, ruang lingkup, kerangka pemikiran, dan metode penelitian buku ini.

Bab II buku ini berjudul "Menelusuri Jejak Diplomasi Pembebasan Irian Barat". Perjuangan diplomasi pembebasan Irian Barat digambarkan penuh dengan strategi dan taktik dalam menghadapi Belanda yang cenderung menunda-nunda sengketa ini sehingga berlarut-larut. Pada bagian ini digambarkan perubahan pola strategi diplomasi Indonesia dari pola diplomasi bilateral ke pola diplomasi multilateral.

Pada pola diplomasi multilateral ini, bangsa Indonesia mulai mendapat simpati dari masyarakat internasional di tingkat Asia maupun PBB.

Bab III buku ini berjudul "Diplomasi Pembebasan Irian Barat di tengah Ketegangan Perang Dingin". Bagian ini menganalisis politik luar negeri Indonesia yang melakukan pendekatan ke Uni Soviet maupun Amerika Serikat. Kebijakan Amerika Serikat atas sengketa Irian Barat yang mengalami pergeseran ketika terjadi pergantian presiden. Ketika Amerika Serikat dipimpin oleh Presiden Eisenhower, kebijakannya netralitas pasif, tetapi ketika dipimpin oleh Presiden Kennedy, berubah menjadi kebijakan mediasi aktif. Perubahan kebijakan ini berdampak signifikan terhadap penyelesaian sengketa Irian Barat.

Bab IV buku ini memiliki judul "Perundingan Middleburg Nyaris Buntu" tentang kebijakan aktif mediasi yang dilakukan oleh Amerika Serikat mendorong negara ini menjadi pemimpin perundingan dengan menetapkan kota Middleburg, Virginia, sebagai tempat perundingan sengketa Irian Barat. Perundingan di Middleburg yang hampir gagal ini, akhirnya berhasil diselamatkan setelah mengalami penundaan. Perundingan ini dilakukan dua kali sesi setelah dihentikan beberapa hari karena mengalami jalan buntu.

Bab kelima buku ini mengambil judul "Peta Jalan Menuju Perdamaian atas Irian Barat" yang menggambarkan Perjanjian New York sebagai hasil akhir dari perjalanan sengketa dan perundingan yang lama dan melelahkan. Perjanjian ini mengatur penyerahan kekuasaan dari Belanda kepada PBB dan dari PBB diserahkan kepada Indonesia. Belanda menyerahkan kedaulatan wilayah Irian Barat secara tidak langsung kepada Indonesia, tetapi melalui pihak ketiga, yakni PBB. Ini merupakan simbol bahwa PBB ikut serta dalam penyelesaian masalah Irian Barat, bukan hanya antara penjajah dan bekas jajahan. Di sini proses dekolonialisasi sudah dilakukan secara baik melalui jalur PBB. PBB ikut bertanggung jawab karena hasil

Perjanjian New York dilakukan sesuai dengan Resolusi PBB 1514 dan Resolusi 1514 (XV).

Bab VI berjudul "Diplomasi Integrasi, Bipolarisme, dan Multipolarisme". Bagian ini berisi gambaran tentang keberhasilan diplomasi Indonesia dalam penyelesaian sengketa Irian Barat pada era Perang Dingin atau pada era Bipolarisme, dan peluang untuk menuntaskan masalah Irian Barat atau Papua pada era setelah Perang Dingin yang ditandai oleh tatanan internasional Multipolarisme.

Bab II

MENELUSURI JEJAK DIPLOMASI IRIAN BARAT

Perilaku negara di dalam pergaulan antarbangsa dipengaruhi oleh tatanan internasional. Salah satu ciri yang mendasari tatanan politik internasional setelah Perang Dunia II adalah semangat dekolonialisasi atau anti penjajahan. Tatanan internasional berpijak pada semangat mendukung perjuangan masyarakat terjajah, khususnya di Asia dan Afrika. Tatanan internasional saat itu juga berdampak pada kebijakan kolonialisme Belanda di Indonesia.

A. TATANAN INTERNASIONAL ANTI-KOLONIALISME

Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, Indonesia secara *de facto* sudah merdeka, tetapi secara *de jure* belum berdaulat. Sebuah negara merde-

ka dan berdaulat memiliki tiga persyaratan, yakni mempunyai rakyat, wilayah, dan pengakuan internasional. Dalam hal ini, Indonesia sudah mempunyai rakyat dan wilayah, tetapi belum memperoleh pengakuan internasional. Indonesia belum memiliki kesepakatan dengan Belanda terkait masalah kedaulatan tersebut. Namun, solidaritas bangsa-bangsa di Asia telah memberi dukungan kepada perjuangan Indonesia melawan kolonialsime Belanda. Pada 23 Januari 1949 di New Delhi, India, diselenggarakan Konferensi Negara-Negara Asia yang dihadiri oleh 19 negara. Sebagai bentuk dukungan kepada Indonesia, Konferensi ini mendeklarasikan aspirasinya sebagai berikut: "1) pemimpin-pemimpin Republik Indonesia yang ditawan Belanda supaya dibebaskan dan 2) tentara Belanda harus ditarik mundur dari Yogyakarta" (Panitia 75 Tahun Kasman 1982, 170).

Di samping itu, masyarakat internasional yang lebih luas juga memberi dukungan kepada perjuangan bangsa Indonesia. Dukungan ini diberikan melalui saluran PBB. Sidang Dewan Keamanan PBB 28 Januari 1949 menetapkan: "1) penghentian operasi militer Belanda, 2) pemimpin-pemimpin Republik Indonesia harus dikembalikan ke Yogyakarta, 3) pengakuan kedaulatan atas Negara Indonesia Serikat" (Panitia 70 Tahun Kasman 1981, 170).

Akhirnya, dukungan internasional kepada perjuangan bangsa Indonesia yang paling signifikan adalah penyelenggaraan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda, pada 23 Agustus sampai dengan 2 November 1949. KMB 1949 menyepakati dua keputusan penting: 1) penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda Kepada Republik Indonesia Serikat, 2) penetapan status politik Irian Barat adalah *status quo* dan dirundingkan antara Belanda dan Indonesia setahun setelah KMB.

Namun, KMB 1949 menimbulkan persoalan pada kemudian hari yang berkaitan dengan status politik Irian Barat. Akar persoalannya adalah penyerahan kedaulatan yang tidak utuh dari Belanda kepada Indonesia, tetapi saat itu persoalan ini berusaha diredam. Untuk

Sumber: Zakky (2018)

Gambar 2.1 Konferensi Meja Bundar di Den Haag 1949

mengamankan KMB 1949 secara keseluruhan, Belanda dan Indonesia akhirnya membuat kesepakatan soal status politik Irian Barat. Kesepakatan ini, isinya menunda penyelesaian sengketa Irian Barat atau membiarkan posisi Irian Barat dalam keadaan *status quo.* Dengan catatan, sengketa ini dirundingkan kemudian. Kutipan Pasal 2 Persetujuan KMB 1949 mengenai Irian Barat itu sebagai berikut:

1. disebabkan kenjataan bahwa persesuaian antara pendirian masing-masing pihak tentang Irian Barat belum dapat ditjapai, sehingga soal itu masih menjadi pokok pertikaian,
2. disebabkan keharusan Konperensi Medja Bundar diachiri dengan berhasil pada tanggal 2 November 1949,
3. mengingat faktor2 penting jang harus diperhatikan pada pemetjahan masalah Irian itu,
4. mengingat singkatnja penjelidikan jang dapat diadakan dan diselesaikan perihal soal2 jang bersangkutan dengan masalah Irian itu,
5. mengingat sukarnja tugas kewadjiban jang akan dihadapi dengan segera oleh peserta Uni, dan

6. mengingat kebulatan hati pihak2 jang bersangkutan hendak mempertahankan azas supaja semua perselisihan jang mungkin ternjata kelak akan timbul, diselesaikan dengan djalan patut dan rukun, maka status quo keresidenan Irian (New Guinea) tetap berlaku seraja ditentukan, bahwa dalam waktu setahun sesudah tanggal penjerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat masalah kedudukan-kenegaraan Irian akan diselesaikan dengan djalan perundingan antara Republik Indonesia Serikat dan Keradjaan Netherland (Deplu 1975, 87).

B. KMB 1949 SUMBER SENGKETA IRIAN BARAT

Setiap negara memiliki kepentingan nasional yang diperjuangkan sekuat-kuatnya. Demikian pula, Belanda mempunyai kepentingan strategis atas Irian Barat sehingga wilayah ini tidak diserahkan kepada Indonesia melalui KMB 1949. Beberapa politisi Belanda berpandangan bahwa Irian Barat merupakan pilar terakhir yang harus dipertahankan. Pandangan ini mendorong delegasi Belanda di KMB 1949 mempertahankan Irian Barat. Sikap Belanda terhadap Irian Barat ini tertuang di dalam notulen rapat sidang Dewan Menteri Belanda 7 Juni 1949, yang diterjemahkan secara bebas sebagai berikut:

> Status Nieuw Guinea.
>
> "Menteri (Seberang Lautan) van Maarseveen menanyakan pada (Perdana Menteri) Dr. Beel mengenai pendapatnya tentang status hari depan "Irian Barat". Menurut pendapat pembicara (van Maarseveen) Indonesia tidak mempunyai hak yang sah terhadap wilayah ini. Di samping itu kemungkinan untuk mengembangnya akan lebih baik di bawah pimpinan Belanda dari pada Indonesia. Selanjutnya akan penting artinya, jika Belanda dapat mempunyai *pied –a- terre* di Timur jauh guna menampung keluarga-keluarga Belanda dalam Lingkungan RIS yang menemui kesulitan. Juga untuk PKM (Perusahaan Pelayaran Belanda) penting a.l. agar dapat memiliki pelabuhan-pelabuhan di "Irian Barat". Untuk keperluan emigrasi, "Irian Barat" bisa mempertim-

bangkan sebagai sebagian jalan keluar guna memecahkan masalah kependudukan Negeri Belanda." (Suwarno 1999, 400).

Belanda masih memiliki kepentingan untuk menguasai Irian Barat. Akibatnya, Belanda tidak mau meninggalkan wilayah tersebut. Jika dilihat dari dokumen di atas, Belanda berkepentingan untuk menjadikan Irian Barat tetap sebagai koloninya. Hal ini berkaitan dengan segi populasi penduduk. Belanda ingin menjadikan Irian Barat sebagai tempat penampungan sebagian penduduknya. Negeri Belanda yang kecil memiliki persoalan dengan lahan untuk tempat tinggal. Warga Belanda yang tinggal di Republik Indonesia Serikat (RIS) memerlukan penampungan baru karena terjadi perubahan status politik Hindia Belanda. Pertimbangan lain berhubungan dengan segi ekonomi. Belanda ingin memiliki pelabuhan di Irian Barat bagi kapal-kapal, khususnya kapal niaga. Dengan demikian, kapal-kapal Belanda dapat mempertahankan jalur transportasi dari Eropa ke Asia dan sebaliknya karena memiliki pelabuhan di Irian Barat. Hal ini menguntungkan perekonomian Belanda. Di samping itu, Belanda dapat memanfaatkan Irian Barat sebagai pangkalan militer.

Kesepakatan KMB 1949 menunda status politik Irian Barat ternyata menjadi titik awal sengketa Irian Barat. Kesepakatan *status quo* atas wilayah Irian Barat ini diawali adanya surat-menyurat antara delegasi Indonesia dan Belanda. Pada 2 November 1949, J. H. Van Maarseven, Ketua Delegasi Belanda, berkirim surat kepada Mohammad Hatta, Ketua Delegasi Indonesia, yang isinya meminta agar Irian Barat dalam keadaan *status quo* atau tidak termasuk yang diserahkan kepada Indonesia sebagai berikut:

"Dengan hormat saya permaklumkan kepada paduka yang Mulia bahwa Delegasi-delegasi pada Konperensi telah menyetujui sebagai berikut."

Kalimat pada pasal 2 Rancangan Piagam Penyerahan Kedaulatan yang berbunyi: "*status quo* keresidenan Irian (Niew-Guinea) tetap

berlaku" berarti: "dengan melanjutkan kekuasaan Pemerintah Kerajaan Netherland atas keresidenan Irian (Niew-Guinea).

Saya harap sudilah paduka yang Mulia mempermaklumkan kepada saya, apakah paduka yang Mulia dapat menyetujui yang di atas tadi " (Natanegara 1986, 65).

Surat ini dibalas oleh Mohammad Hatta pada hari dan tanggal yang sama. Isi surat balasan Hatta menyetujui permintaan delegasi Belanda. Irian Barat masih dalam kekuasaan Belanda. Irian Barat tidak termasuk wilayah yang diserahterimakan dari Belanda kepada Indonesia dalam KMB 1949 sebagai berikut:

"Dengan hormat, kami permaklumkan kepada paduka yang Mulia bahwa surat paduka Yang Mulia sudah kami terima; kami beri tahukan bahwa Delegasi-delegasi Republik Indonesia dan Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal pada Konperensi Meja Bundar mencatat bahwa Delegasi-delegasi pada KonperensiKonferensi telah menyetujui sebagai berikut:

Kalimat pada pasal 2 Rancangan piagam Penyerahan Kedaulatan yang bunyinya; 'status quo keresidenan Irian barat (Niew-Guinea) tetap berlaku berarti: 'dengan melanjutkan kekuasaan Pemerintah Kerajaan Netherland atas keresidenan Irian (Niew-Guinea)" (Natanegara 1986, 66).

Delegasi Indonesia menyetujui permintaan delegasi Belanda tersebut. Tentu saja, sebelum Hatta membalas suratnya, diskusi di antara delegasi Indonesia dan para penasihatnya sudah dilakukan. Namun, Hatta selaku Ketua Delegasi Indonesia memiliki pengaruh kuat dalam menanggapi isi surat tersebut. Hatta paling bertanggung jawab atas keputusan menyetujui pasal 2 Perjanjian KMB 1949. Dengan disetujuinya isi surat Maarseveen, Irian Barat tidak termasuk wilayah yang diserahkan kepada RIS dalam KMB 1949. Jadi, wilayah RIS adalah seluruh bekas Hindia Belanda dikurangi Irian Barat.

Indonesia lebih berkepentingan untuk berhasilnya KMB 1949 ketimbang Belanda. Hakikat dari KMB 1949 adalah penyerahan kedaulatan Hindia Belanda dari Belanda kepada RIS. Seandainya KMB 1949 gagal, bagi Belanda tidak menjadi masalah. Sejauh dalam hal ini, Belanda bukan pihak yang menggagalkan. Namun, bagi Indonesia, jika KMB 1949 gagal, berarti kehilangan kesempatan memperoleh pengakuan kedaulatan dari Belanda. Pengakuan kedaulatan ini penting bagi Indonesia walaupun sudah menyatakan kemerdekaannya tahun 1945. Pengakuan kedaulatan ini adalah salah satu ciri keberadaan suatu negara. Seperti dijelaskan di atas, Belanda juga bersedia menyelenggarakan KMB 1949 karena desakan masyarakat internasional. KMB 1949 terlaksana bukan karena niat tulus Pemerintah Belanda. Jadi, bagi Belanda, KMB 1949 boleh berhasil dan boleh juga gagal. Hal yang penting bagi Belanda, sekadar upaya menunjukkan kepada dunia bahwa sudah berusaha menyerahkan kedaulatan Indonesia. Belanda mempertahankan Irian Barat karena logika penjajah kepada koloni. Jadi, Indonesia sebagai bekas koloni digiring tunduk pada kemauan Belanda secara halus.

Berpijak pada pandangan di atas, delegasi Indonesia akhirnya bersikap realistis dalam KMB 1949. Delegasi Indonesia terpaksa menyetujui *status quo* atas Irian Barat walaupun hal ini mengecewakan karena Indonesia berharap penyerahan kedaulatan seluruh bekas jajahan Belanda tanpa terkecuali. Jadi, Irian Barat juga termasuk yang diserahkan oleh Belanda. Namun, jika Indonesia bersikeras atas tuntutannya, kepentingan yang lebih besar bisa terancam. Penyerahan kedaulatan bisa gagal karena mengalami jalan buntu. Indonesia menimbang kepentingan yang lebih besar maka tidak ada jalan lain, kecuali menerima rumusan seperti yang tercantum dalam KMB 1949. Belanda menyerahkan kedaulatan kepada RIS, tetapi Irian Barat tetap dalam keadaan *status quo* sampai ada hasil perundingan lebih lanjut antara Belanda dengan Indonesia.

Dari segi pragmatis, KMB 1949 dimanipulasi oleh Belanda untuk memperoleh manfaat nyata. Belanda menetapkan Irian Barat sebagai harga yang harus dibayar oleh Indonesia atas penyerahan kedaulatan tersebut. Bagi Belanda, penyerahan kedaulatan tidak boleh berlalu begitu saja tanpa memberi keuntungan nyata. Apalagi, Belanda selama ini telah terbiasa menikmati keuntungan sebagai penjajah di Indonesia. Belanda telah biasa mengeruk hasil bumi di Indonesia semata-mata untuk kepentingannya maka sayang jika meninggalkan Indonesia begitu saja tanpa imbalan apa-apa. Jadi, sikap Belanda mempertahankan Irian Barat adalah guna mendapat keuntungan politik dan ekonomi. Belanda menanggapi desakan masyarakat internasional, sekaligus ingin memperoleh keuntungan nyata.

Dari segi diplomasi, Belanda tidak ingin KMB 1949 menunjukkan kekalahannya dari Indonesia. Sehubungan dengan itu, Belanda ingin tetap menduduki sebagian wilayah Indonesia walaupun untuk sementara. Seandainya Belanda begitu saja menyerahkan kedaulatan Hindia-Belanda kepada Indonesia nampak sekali kekalahan Belanda dari Indonesia. Walaupun Indonesia mendapat dukungan dari masyarakat internasional, Belanda tidak mau begitu saja menyerah dan mengembalikan seluruh wilayah yang pernah dikuasai. Belanda telah berjuang dan mempertahankannya dari pihak lain selama berabad-abad maka tidak mudah begitu saja menyerahkan Hindia-Belanda secara utuh kepada Indonesia. Penyerahan ini berhubungan dengan wibawa Belanda sebagai kekuatan yang sudah menduduki Indonesia dalam waktu yang lama. Jadi, penundaan penyerahan Irian Barat merupakan imbangan untuk menyelamatkan gengsinya di hadapan masyarakat internasional.

C. GAGALNYA DIPLOMASI BILATERAL

Belanda dan Indonesia menyelesaikan sengketa Irian Barat dengan cara negosiasi. Perundingan demi perundingan sudah dilakukan,

tetapi kedua belah pihak tidak mencapai kata sepakat soal status politik Irian Barat atau yang sekarang dikenal dengan Papua. Oleh karena itu, Indonesia membatalkan KMB 1949 secara sepihak dan menempuh diplomasi multilateral guna mencari solusi lain dari sengketa yang sulit menuju kepada kesepakatan.

Delegasi Belanda datang ke Indonesia pada Maret 1950. Utamanya mereka menghadiri Konferensi Menteri-Menteri Uni-Indonesia-Belanda, tetapi salah satu isu dari konferensi ini memang status politik Irian Barat. Dalam KMB 1949 disepakati bahwa status politik Irian Barat dirundingkan setahun setelah Konferensi. Dalam Konferensi itu, Belanda dan Indonesia berbeda pandangan soal Irian Barat. Delegasi Belanda berpandangan bahwa Irian Barat tidak termasuk yang diserahkan kepada RIS saat KMB 1949, sedangkan bagi Indonesia status politik Irian Barat adalah bagian peralihan kedaulatan yang belum selesai. Jadi, Indonesia berharap Irian Barat diserahkan kepada Indonesia yang dilakukan dengan jalur negosiasi.

Belanda dan Indonesia sepakat merundingkan kembali status Irian Barat tahun 1950 di Belanda. Delegasi Indonesia pergi ke Belanda dengan dipimpin oleh Mohammad Hatta yang yakin bahwa dalam negosiasi ini Indonesia dapat mengembalikan Irian Barat. Sebelumnya, memang sudah ada pembicaraan antara Van Maarseveen, Menteri Seberang Lautan Belanda, dengan pihak Hatta. Belanda menjamin akan menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Sebaliknya, berbagai kekuatan politik di Indonesia tidak yakin Belanda akan mengembalikan Irian Barat kepada Indonesia dalam perundingan akhir tahun 1950. Waktu itu, belum ada gejala Belanda akan meninggalkan Irian Barat, sebaliknya Belanda justru membangun infrastruktur di Irian Barat (Natanegara 1986, 66).

Collectie Spaarnestad photo (2010)

Gambar 2.2 Van Maarseveen

Sumber: Herdiana (2018)

Gambar 2.3 Moh. Hatta

Sumber: Roem (2019)

Gambar 2.4 Moh. Roem

Sejarah mencatat bahwa pada Desember 1950, Belanda dan Indonesia merundingkan isu Irian Barat yang digelar di Den Haag, Belanda. Kali ini, Delegasi Indonesia dipimpin oleh Menteri Luar Negeri, Mohammad Roem, sedangkan delegasi Belanda dipimpin oleh Van Maarseveen. Pada pertemuan tersebut Delegasi Indonesia mengajukan proposal, sebagai berikut.

1. Pengakuan hak-hak ekonomi khusus Belanda di bidang keuangan dan konsesi sehubungan dengan investasi dan konsesi baru untuk pengembangan dan eksploitasi sumber daya alam (tambang) dan hutan; ditambah perlakuan istimewa kepada kepentingan Belanda di berbagai bidang, seperti perdagangan, perkapalan, dan industri.
2. Orang Belanda berhak mendapatkan pekerjaan di perkantoran;
3. Pensiun pejabat Belanda dijamin oleh Pemerintah Indonesia, seperti yang disepakati dalam Konferensi Meja Bundar.

4. Imigrasi warga negara Belanda ke Irian Barat diizinkan untuk memasok kebutuhan tenaga kerja di daerah tersebut.
5. Masukkan Irian Barat ke dalam sistem komunikasi Indonesia, tetapi dengan memperhatikan konsesi yang diberikan sebelumnya kepada perusahaan Belanda atau patungan (*joint venture*).
6. Pemerintah Indonesia memberi jaminan dalam hal kebebasan beragama, bantuan kemanusiaan, dan misi keagamaan.
7. Perlu dilakukan upaya untuk menjalankan pemerintahan yang demokratis di Irian Barat dengan badan perwakilan yang akan dibentuk secepat-cepatnya dengan penduduk yang memiliki otonomi penuh dan suara dalam pemerintahan (Bone 1962, 92–93).

Proposal ini disampaikan oleh delegasi Indonesia yang isinya memuat posisi Indonesia dan mencakup kepentingan sosial ekonomi Belanda. Jika merujuk kepada pertemuan Kabinet Belanda 7 Juni 1949, berbagai kepentingan Belanda terpenuhi. Bahkan, konsesi yang diberikan oleh Indonesia melebihi harapan Belanda pada sidang kabinet Hal ini, antara lain, Belanda diberi kesempatan untuk melakukan kegiatan keagamaan atau kegiatan misionaris di Irian Barat. Masyarakat Belanda juga diperbolehkan menjadi tenaga administrasi di Irian Barat. Jadi, delegasi Indonesia mencoba menjalin kompromi dengan Belanda.

Hal mendasar dari proposal Indonesia yang diajukan Indonesia bahwa Belanda kehilangan kekuasaan politiknya di Irian Barat. Kalaupun Belanda memiliki aset ekonomi dan hak-hak tertentu bagi warganya di Irian Barat, semua hak-hak tersebut diatur oleh Pemerintah Indonesia. Warga tinggal melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sudah dirumuskan oleh pihak Pemerintah Indonesia. Seandainya pihak Belanda terlibat dalam merumuskan kebijakan, hal itu dapat dilakukan sejauh kebijakan itu sejalan dengan ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh Pemerintah Indonesia. Dengan de-

mikian, Belanda mendapat konsesi yang besar, tetapi kehilangan kewenangan politiknya di Irian Barat.

Tentu saja, tawaran Indonesia ini ditolak, kemudian diajukan proposal tandingan oleh Belanda. Hal ini untuk tidak mengecewakan delegasi Indonesia. Proposal tandingan ini sebagai berikut.

1. Kedaulatan Irian Barat harus dipindahkan ke Uni Belanda-Indonesia, dengan ketentuan bahwa kontrol *de facto* dan administrasi atas wilayah itu akan tetap di tangan Belanda.
2. Negosiasi harus dilanjutkan di bawah naungan Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia atau organ lainnya yang dapat memfasilitasi untuk terlaksananya negosiasi tersebut.
3. Karena masa depan Irian Barat belum diputuskan melalui negosiasi dalam periode tahun-tahun yang diatur dalam pasal 2 Piagam Pengalihan Kedaulatan, kedaulatan Belanda dan statusnya harus dipertahankan (Bone 1962, 92).

Belanda melalui proposalnya menyatakan sikap tidak mau kehilangan kekuasaan di Irian Barat. Dengan kekuasaan politik atas Uni Indonesia-Belanda, Belanda memiliki hak-hak ekonomi dan sosial tanpa harus memintanya dari Indonesia. Belanda menguasai administrasi Irian Barat walaupun kedaulatan dialihkan kepada Uni Indonesia-Belanda. Jika berlindung kepada ayat 2 Piagam KMB 1949, Belanda akan menjalankan kebijakan *status quo*. Posisi Irian Barat selamanya adalah *status quo*, kecuali Belanda menyerahkannya kepada Indonesia melalui perundingan. Padahal, Belanda mengelak jika diajak berunding yang substansinya penyerahan wilayah itu kepada Indonesia. Seandainya Belanda tidak menyerahkannya, Indonesia selamanya tidak akan menguasai Irian Barat melalui jalur perundingan. Jika merujuk kepada KMB 1949, harapan Indonesia dapat menguasai Irian Barat sulit untuk diwujudkan.

Apabila merujuk pada butir pertama dari usulan Belanda, penyerahan kedaulatan Irian Barat yang ditawarkan Belanda pada hakikatnya adalah semu. Penyerahan kedaulatan Irian Barat tidak akan terjadi tanpa peralihan kekuasaan politik dan administrasi. Jika logika proposal Belanda diikuti, Irian Barat diserahkan kepada Uni Indonesia-Belanda, bukan kepada Indonesia. Jadi, penyerahan Irian Barat kepada Indonesia yang sesunguhnya tidak terjadi.

Oleh karena itu, delegasi Indonesia menolak proposal Belanda dan perundingan mengalami jalan buntu. Sikap optimistis Bung Hatta bahwa Belanda akan menyerahkan Irian Barat terbukti keliru. Sebaliknya, sikap pesimistis sebagian kekuatan politik, terhadap perundingan Belanda-Indonesia atas Irian Barat terbukti benar karena Belanda mengelak untuk menyerahkan wilayah itu.

Konsekuensi dari gagalnya negosiasi Irian Barat (Papua) maka pada 26 Januari 1954, Soenario, Menteri Luar Negeri Indonesia, mengirim surat kepada Perdana Menteri, Ali Sastroamidjojo, perihal Hubungan Indonesia-Belanda. Surat ini memuat beberapa hal yang disarikan sebagai berikut.

1. Perjanjian KMB 1949 adalah jembatan untuk memperoleh kedaulatan penuh Indonesia.
2. Perjanjian KMB sebaiknya tidak memberi kedudukan istimewa kepada Belanda.
3. Uni Indonesia-Belanda dan KMB 1949 merugikan Indonesia oleh sebab itu sebaiknya dibubarkan.
4. Hubungan Indonesia-Belanda terganggu oleh dua masalah yaitu soal Uni Indonesia-Belanda dan soal Irian Barat.
5. Dalam perundingan dengan Belanda, hendaknya berpijak pada prinsip: a) Uni Indonesia-Belanda dibubarkan tanpa syarat, lalu KMB 1949 juga dibubarkan tanpa syarat dan diganti dengan hubungan internasional yang sederajat. b) Jika prinsip-prinsip itu ditolak oleh Belanda, pihak Indonesia dapat membubarkan

KMB 1949 secara unilateral. c) Irian Barat akan diperjuangkan di forum internasional di dalam dan di luar PBB.

6. Perundingan kali ini hendaknya dilakukan oleh pejabat resmi Permerintah Indonesia dan Belanda (Yamin 1954, 1–5) .

Soenario memandang hubungan Belanda-Indonesia sudah tidak menguntungkan bagi kepentingan nasional Indonesia. Soenario berpandangan bahwa Perdana Menteri perlu menyiapkan pertemuan pejabat resmi untuk merundingkan masa depan status politik Irian Barat. Bahkan, yang lebih keras lagi, Soenario mengusulkan supaya Uni Indonesia-Belanda dan KMB 1949 ditinjau kembali. Keduanya dinilai justru menghambat hubungan Belanda-Indonesia. Belanda juga tidak bisa diharapkan dalam soal penyelesaian sengketa Irian Barat oleh karena itu perlu strategi baru untuk menyelesaikannya. Indonesia perlu memanfaatkan dukungan masyarakat internasional.

Rekomendasi Soenario kepada Perdana Menteri ini adalah sesuatu yang penting bagi perkembangan hubungan Belanda-Indonesia. Masukan-masukan ini menjadi referensi Pemerintah Indonesia dalam menyikapi hubungannya dengan Belanda. Dalam hal ini, Indonesia disarankan harus menuju kepada hubungan internasional yang sederajat antara Belanda dan Indonesia. Hubungan internasional yang biasa seperti dilakukan oleh negara-negara lain di dunia. Dengan demikian, Soenario telah melakukan langkah yang benar dan strategis dalam menyikapi hubungan Belanda-Indonesia.

Surat Soenario selaku Menteri Luar Negeri dan Ketua Panitia *Ad Hoc* Uni Indonesia-Belanda yang ditujukan kepada Perdana Menteri mendapat dukungan Dewan Menteri. Mr. A. W. Soerjoadinigrat, Sekretaris Dewan Menteri, mengirim surat kepada Soenario tertanggal 10 Februari 1954, No. 3361/54 perihal Uni Indonesia-Belanda. Surat ini menjelaskan bahwa Rapat Dewan Menteri ke-33, 3 Februari 1954, telah menyetujui surat Soenario 26 Januari 1954 (Soerjoadingrat 1954,

1). Setelah menerima surat dari Soenario, tampaknya Perdana Menteri mendiskusikan surat tersebut dalam rapat kabinet atau Dewan Menteri dan ketetapannya mendukung gagasan-gagasan Soenario soal Uni Indonesia-Belanda dan KMB 1949.

Soenario selaku Ketua Komite *Ad Hoc* Uni Indonesia-Belanda bertanggung jawab atas perkembangan hubungan Indonesia Belanda dan sengketa Irian Barat. Dia dipandang memang perlu merumuskan dan memberi masukan soal masa depan hubungan Indonesia Belanda. Dia juga diharapkan perlu memberi arah kepada Perdana Menteri untuk menyikapi perkembangan Uni Indonesia-Belanda dan sengketa Irian Barat. Hal ini perlu dilakukan supaya keberadaan Uni Indonesia-Belanda tidak merugikan posisi Indonesia. Di samping itu, sengketa Irian agar tidak berlarut-larut yang akhirnya juga merugikan perjuangan Indonesia.

Pada 19 Februari tahun 1952 Belanda secara sepihak menetapkan Irian Barat sebagai wilayahnya di seberang lautan. Belanda memasukkan Irian Barat ke dalam Konstitusi Belanda. Hal ini berarti Belanda semakin memperkuat kebijakan *statusquo*-nya atas Irian Barat. Di lain pihak, perjuangan Indonesia untuk memperoleh Irian Barat semakin berat karena semakin mantapnya kebijakan *status quo* tersebut.

Tindakan sepihak Belanda memasukan Irian Barat ke dalam wilayah seberang lautan dipandang menyalahi aturan. Belanda melanggar ayat 2 Piagam KMB 1949. Piagam ini mengatur bahwa status politik Irian Barat akan dirundingkan oleh Belanda dan Indonesia. Tindakan Belanda memasukan Irian Barat ke dalam wilayah seberang lautannya dipandang bertentangan dengan semangat Piagam KMB 1949. Belanda melanggar kesepakatan KMB 1949 yang disaksikan oleh masyarakat Internasional. KMB 1949 dihadiri oleh unsur PBB dan AS. Aksi sepihak Belanda ini bisa dikategorikan tindakan provokasi. Aksi ini mengancam stabilitas, keamanan, dan perdamaian. Dengan demikian, Belanda telah memperlihatkan aksi pelanggaran

hukum internasional dan tidak memedulikan keberadaan masyarakat internasional yang menyaksikan KMB 1949.

Selanjutnya, Kuasa Usaha Indonesia di Den Haag juga mengirim Nota kepada Menteri Luar Negeri, Soenario. Nota tersebut tertanggal 24 Maret 1954, yang beberapa isinya disarikan sebagai berikut.

1. Hubungan Indonesia-Belanda terhambat oleh dua hal, yaitu a) soal Uni Indonesia-Belanda dan b) soal Irian Barat.
2. Oleh karena itu, hambatan itu perlu dihilangkan dengan cara, yaitu a) mengubah hubungan atas dasar Statut Uni menjadi hubungan intenasional biasa dan menghapus perjanjian yang merugikan negara; b) mengupayakan pengembalian Irian Barat secepatnya.
3. Pemerintah Indonesia perlu mengusulkan perundingan setingkat Menteri yang dikoordinasikan oleh Menteri Luar Negeri dan dilaksanakan paling lambat April 1954 (Yamin 1954, 9).

Kuasa Usaha Indonesia di Den Haag tersebut memandang bahwa soal Uni Indonesia-Belanda dan Irian Barat perlu segera mendapat penanganan dari Permerintah Indonesia. Hal ini menjadi kendala peningkatan hubungan Indonesia-Belanda. Sejauh masalah ini tidak terselesaikan, hubungan Indonesia-Belanda selalu dihadapkan pada ketegangan kalau tidak ingin dikatakan permusuhan. Permerintah Indonesia perlu mengambil langkah-langkah nyata dan cepat untuk mengatasi hal tersebut. Wakil-wakil Indonesia dan Belanda perlu duduk bersama untuk merundingkan masalah mereka agar hubungan Indonesia-Belanda berjalan normal.

D. PEMBATALAN UNI INDONESIA-BELANDA

Indonesia memutuskan untuk membatalkan Uni Indonesia-Belanda. Tindakan Indonesia ini didasarkan pada Undang-Undang No. 13 Tahun 1956 tentang pembatalan hubungan Indonesia-Netherland berdasarkan perjanjian Konferensi Meja

Bundar (Abdulgani 1956, 72). Beberapa pasal penting dari undang-undang itu dikutip sebagai berikut:

Pasal 2

> Piagam Penjerahan Kedaulatan akta Penjerahan kedaulatan, serta pertukaran surat tentang *status quo* Irian Barat dengan ini dihapuskan dan karena itu adalah batal.

Pasal 3

> Uni Indonesia-Belanda sebagai dimaksudkan dalam Statut Uni dengan ini dihapuskan dan karena itu adalah batal.

Pasal 6

> Hubungan-hubungan antara Republik Indonesia dan Keradjaan Netherland selandjutnja adalah hubungan jang lazim antara Negara-negara jang berdaulat penuh, berdasarkan Hukum Internasional. (UU No.13/1956).

Pembatalan KMB 1949 juga dipandang sebagai sikap Indonesia untuk keluar dari perangkap *status quo* Belanda soal Irian Barat. Ayat 2 Piagam KMB 1949 memang menyatakan bahwa status politik Irian Barat adalah *status quo* sebelum Belanda menyerahkannya kepada Indonesia melalui perundingan. Belanda tidak sungguh-sungguh menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Perundingan Maret di Jakarta dan Desember 1950 di Den Haag tidak berhasil menuju kesepakatan soal penyerahan Irian Barat. Sampai akhirnya, Belanda tahun 1954 menyatakan tidak bersedia lagi merundingakan sengketa Irian Barat dengan Indonesia. Jadi, perjuangan Irian Barat melalui perundingan bilateral sudah tertutup, tetapi Indonesia melanjutkan perjuangannya melalui jalur diplomasi multilateral.

Selanjutnya, puncak kemarahan bangsa Indonesia kepada Belanda dalam sengketa Irian Barat adalah pemutusan hubungan

diplomatik pada tahun 1960, yaitu pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno. Pemutusan hubungan diplomatik ini sebagai pertanda bahwa bangsa Indonesia sudah mulai berani menghadapi Belanda secara militer. Hal ini sebagai reaksi dari dukungan militer dan politik Uni Soviet. Setelah Indonesia menerima bantuan peralatan perang, Indonesia menjadi lebih percaya diri menghadapi Belanda secara militer. Jika tidak dapat diselesaikan secara politik, Indonesia sanggup menyelesaikan sengketa Irian Barat secara militer atau melalui perang melawan Belanda.

E. STRATEGI BARU: DIPLOMASI MULTILATERAL

1. Diplomasi di Perserikatan Bangsa-Bangsa

Pada 17 Agustus 1954, Pemerintah Indonesia mengirim surat kepada Sekjen PBB yang isinya meminta agar sengketa Irian Barat diagendakan dalam Sidang Umum PBB IX September 1954. Hasilnya isu Irian Barat dibawa ke *General Committee* dan dirapatkan pada 22 September 1954. Rapat menyetujui permohonan Indonesia dengan hasil sebagai berikut: 7 setuju, 3 menolak, dan 5 abstain (Deplu 1971, 89). Selanjutnya, permintaan ini ditindaklanjuti dalam Sidang Pleno Majelis Umum PBB dan dilakukan pemungutan suara yang hasilnya sebagai berikut: 39 setuju, 11 menolak, dan 10 abstain. Setelah disepakati dalam sidang Majelis Umum PBB, isu Irian Barat diurus oleh Komite I yang membidangi masalah politik dan keamanan. Hal ini adalah langkah awal yang menggembirakan Indonesia dalam perjuangannya atas sengketa Irian Barat di forum multilateral karena jalan telah terbuka untuk melakukan diplomasi multilateral. Isu Irian Barat berkembang menjadi isu internasional dan menjadi perhatian masyarakat dunia.

Pada 30 November 1954, rancangan resolusi diajukan oleh sejumlah negara berkembang untuk dibahas dalam forum Sidang Umum PBB. Setapak demi setapak, Indonesia berhasil membawa isu Irian Barat ke forum dunia. Negara-negara yang peduli kepada

kepentingan Indonesia ini adalah Argentina, Kosta Rika, Kuba, Ekuador, El Salvador, India, Suriah, dan Yugoslavia. Negara-negara dari Asia, Timur Tengah, dan Amerika Latin membantu Indonesia, tetapi perwakilan dari kawasan Afrika belum tampak dukungannya. Rancangan resolusi ini mengajukan dua hal sebagai berikut: 1) mengharapkan Indonesia dan Belanda menyelesaikan sengketa Irian Barat di dalam semangat Piagam PBB, 2) mengharapkan para pihak yang terkait melaporkan perkembangan sengketa Irian Barat pada sidang berikutnya (*Year Book of The UNO 1954*, 56).

Berikutnya, pada 10 Agustus 1955, Indonesia kembali mengajukan permintaan agar sengketa Irian Barat diagendakan dalam Sidang Umum PBB X dengan harapan sidang tahunan ini mampu memberi solusi atas sengketa Irian Barat tersebut. Setelah ada pendekatan Belanda dan Indonesia, 2 Oktober 1955, Belanda dan Indonesia mengusahakan perundingan atas sengketa Irian Barat. Tampaknya, usaha Indonesia mulai membuahkan hasil. Pada 7 Desember 1955, Belanda dan Indonesia menyampaikan komunike bersama yang isinya Belanda dan Indonesia akan menyiapkan perundingan pada 10 Desember 1955. Sebagai prestasi diplomasi pada saat itu, beberapa agenda perundingan disepakati (Deplu 1971, 93).

Namun, perundingan Belanda dan Indonesia yang telah dirintis ini mengalami kegagalan. Rencana perundingan yang dimulai pada 10 Desember 1955, dilanjutkan dengan pertemuan di Jenewa 27 Desember 1955 sampai 11 Februari 1956 gagal mencapai tujuan (Litbang Deplu 1971, 93). Kedua belah pihak sudah mencoba untuk menyelesaikan sengketanya melalui perundingan, tetapi keduanya tidak puas dengan posisi masing-masing. Akibatnya, perundingan tidak berhasil menyelesaikan sengketa tersebut.

Pada 8 Oktober 1956 perwakilan sejumlah negara di PBB, yaitu Afganistan, Burma, Kamboja, Sri lanka, Mesir, India, Indonesia, Irak, Yordania, Lebanon, Libya, Pakistan, Saudia Arabia, Suriah, dan Yaman, mengajukan permintaan supaya sengketa Irian Barat diagen-

dakan dalam Sidang Umum XI. Pada 14 November 1956, *the General Committee* bersidang dan menyetujui usulan sejumlah negara tersebut dengan komposisi suara sebagai berikut: 6 mendukung, 3 menolak, dan 5 abstain (*Year Book of The UNO 1956*, 125).

Dalam perdebatan di Sidang Umum PBB, wakil Indonesia menyatakan pandangan bahwa Indonesia akan terus melanjutkan perjuangannya dalam sengketa Irian Barat. Delegasi Indonesia menggambarkan sengketa Irian Barat sebagai sisa-sisa kolonialisme. Sebaliknya, delegasi Belanda berargumentasi tuntutan Indonesia atas Irian Barat tidak memiliki landasan hukum sehingga Indonesia menolak ketika Belanda mengusulkan membawa sengketa Irian Barat ke Mahkamah Internasional atau ke Lembaga Arbitrasi Internasional.

Pada 16 Agustus 1957 perwakilan Afganistan, Burma, Ceylon, Mesir, Ethiopia, India, Indonesia, Iran, Irak, Yordania, Lebanon, Libya, Maroko, Nepal, Pakistan, Filipina, Saudi Arabia, Sudan, Suriah, Tunisia, dan Yaman mengharapkan sengketa Irian Barat diagendakan dalam Sidang Umum PBB XII. Negara-negara pengusul menyarankan penyelesaian sengketa Irian Barat dengan pendekatan damai. Pada 20 September 1957, Sidang Umum menyetujui usulan tersebut dengan komposisi suara sebagai berikut: setuju 49, 21 menolak, dan 11 abstain (*Year Book of The UNO 1957*, 78). Selanjutnya, Afganistan, Bolivia, Burma, Ceylon, Mesir, Ethiopia, India, Irak, Yordania, Lebanon, Libya, Maroko, Nepal, Saudi Arabia, Sudan, Suriah, Tunisia, dan Yaman (19 negara) mengusulkan rancangan resolusi yang isinya sebagai berikut: 1) meminta para pihak yang bertikai agar menyelesaikan sengketa Irian Barat dalam semangat Piagam PBB, 2) mengharapkan Sekjen PBB membantu pelaksanaan resolusi dan melaporkan perkembangan sengketa ini pada sidang berikutnya (*Year Book of The UNO 1957*, 78).

Singkatnya, penyelesaian sengketa Irian Barat di PBB tidak membawa hasil yang memuaskan Indonesia. Rancangan resolusi soal Irian Barat yang diagendakan tidak berhasil mencapai kuorum.

Padalah, suatu rencangan resolusi bisa menjadi resolusi PBB jika didukung oleh suara mayoritas atau ¾ dari negara anggota PBB yang hadir dan memberikan suara (Piagam PBB, Ayat 2, Pasal 18). Dari tahun 1954 sampai dengan tahun 1957, resolusi atas sengketa Irian Barat tidak pernah mencapai kuorum, baik yang diusulkan kubu Indonesia maupun Belanda. Karena tidak pernah berhasil di PBB, Indonesia tidak lagi memperjuangkan sengketa di PBB sejak tahun 1957. Selama Indonesia memperjuangkan Irian Barat di PBB tahun 1954–1957, AS selalu mengambil sikap netral dengan alasan untuk menjaga hubungan baik dengan kedua belah pihak yang bersengketa. Setelah Kennedy menjadi Presiden AS, Indonesia kembali menggunakan jalur PBB untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat. Indonesia berharap Kennedy bersedia menggunakan pengaruhnya di PBB untuk membantu menyelesaikan sengketa Irian Barat.

Pada 12 Desember 1954, Pemerintah Indonesia membuat pernyataan berkaitan dengan perjuangan Irian Barat yang disarikan sebagai berikut.

1. Pada 12 Desember 1954, Kabinet melaksanakan sidang istimewa untuk mendengar laporan soal Irian Barat di PBB.
2. Resolusi yang disponsori oleh Argentina dan India soal penyelesaian sengketa Irian Barat dengan jalan damai gagal mencapai kuorum.
3. Kegagalan ini tidak menyurutkan perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat.
4. Jumlah negara (34 negara) yang mendukung Indonesia lebih banyak ketimbang yang mendukung Belanda.
5. Negara-negara Asia-Afrika memberi dukungan kepada perjuangan Indonesia di PBB.
6. Pemerintah dan rakyat Indonesia menghargai dukungan negara-negara Asia-Afrika, Blok Soviet, Amerika Latin, dan Eropa atas sengketa Irian Barat di PBB.

7. Pemerintah menyesalkan sikap negara-negara yang menolak resolusi itu karena berarti mendukung kolonialisme dan menolak penyelesaian damai.
8. Kekuatan rakyat Indonesia tetap kekuatan paling penting dalam perjuangan Irian Barat (Natanegara 1986, 81).

Pernyataan sikap Indonesia sebagai laporan kepada rakyat atas perjuangan Indonesia yang baru empat bulan dilaksanakan di PBB. Laporan ini memberi gambaran bahwa perjuangan Indonesia atas sengketa Irian Barat masih panjang. Gambaran yang disampaikan adalah tidak mudah memperoleh dukungan mayoritas dan mewujudkan resolusi di forum PBB. Pemerintah Indonesia harus lebih giat lagi melakukan pendekatan atau diplomasi kepada banyak negara untuk memperoleh dukungan dalam sengketa Irian Barat.

Pemerintah Indonesia mengucapkan terima kasih dan mengecam para pihak terkait dengan sengketa Irian Barat. Pemerintah Indonesia menyampaikan penghargaan atas dukungan sejumlah negara terhadap posisi Indonesia di PBB dalam sengketa Irian Barat. Negara-negara itu berasal dari Asia, Afrika, Blok Soviet, dan Amerika Latin. Sebaliknya, Pemerintah Indonesia juga mengecam negara-negara yang menentang perjuangan Indonesia di PBB dalam sengketa Irian Barat tersebut. Yang pasti, negara-negara yang mendukung Belanda adalah sekutu Belanda di Eropa Barat. Di akhir pemungutan suara Sidang Umum PBB 10 Desember 1954, komposisinya adalah 33 suara setuju, 23 menentang, dan 4 abstain.

2. Diplomasi di Luar PBB

Dalam rangka perjuangan Irian Barat, pemimpin Indonesia juga melakukan diplomasi multilateral di luar forum PBB. Misalnya saja, Ali Sastroamidjojo mendapat kesempatan pertama memperjuangkan Irian Barat di forum multilateral negara-negara Asia. Dia mendapat undangan dari Perdana Menteri Sri Lanka, dr. John Katelawa, untuk

menghadiri Konferensi Lima Perdana Menteri di Kolombo pada 28 April 1954. Negara tersebut adalah Burma, India, Indonesia, Pakistan, dan Sri Lanka. Atas usul Indonesia, Konferensi ini mendukung tuntutan Indonesia atas sengketa Irian Barat (Sastroamidjojo 1974, 321).

Indonesia melihat Konferensi Lima Perdana Menteri ini merupakan media untuk memperjuangkan tuntutan Indonesia atas Irian Barat di hadapan masyarakat internasional. Indonesia berharap forum ini dapat mendorong masyarakat internasional lain juga mendukung posisi Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Hal ini mengingat sebagian peserta konferensi ini negara-negara yang cukup disegani di Asia. Negara seperti India cukup berwibawa pada masa itu. Keberadaannya boleh dikatakan sebagai salah satu pemimpin negara-negara Asia. Dengan demikian, keberpihakan India dan Pakistan kepada posisi Indonesia akan meringankan perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat.

Sumber: Ardiansyah (2015)

Gambar 2.5 Konferensi Lima Negara di Kolombo 1954

Kesempatan Indonesia untuk menyampaikan tuntutannya atas Irian Barat dalam Konferensi Lima Perdana Menteri merupakan keberuntungan bagi Indonesia. Seperti dikatakan sebelumnya, hal ini bisa memotivasi dukungan kekuatan negara-negara di Asia pada perjuangan Indonesia atas wilayah tersebut. Jika negara-negara Asia bersama-sama mendukung Indonesia, posisi Indonesia akan lebih kuat dalam perjuangan Irian Barat. Dukungan negara-negara Asia kepada Indonesia bisa menjadi penyeimbang dukungan negara-negara Barat kepada Belanda dalam sengketa Irian Barat. Pendeknya, konferensi ini memperkuat diplomasi Indonesia atas Irian Barat.

Roeslan Abdulgani, mantan Menteri Luar Negeri pada masa Kabinet Perdana Menteri Alisastroamidjojo, mempunyai kesaksian atas lawatan Presiden Soekarno ke beberapa negara Barat. Pada Mei sampai dengan Juli 1956, Presiden Soekarno melakukan kunjungan ke beberapa negara Barat, yaitu ke AS, Kanada, Italia, Jerman Barat, Vatikan, dan Swiss. Roeslan Abdulgani melaporkan perjalanan Soekarno melawat ke luar negeri ini sangat panjang karena mencapai 50 hari (Abdulgani 1956, 93). Kunjungan ini sebagai misi diplomatik untuk meningkatkan hubungan diplomatik dengan negara-negara tersebut dan memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia, termasuk soal Irian Barat.

Perjalanan Soekarno dan rombongan ini diawali ke AS. Mereka menghabiskan waktu sampai 19 hari di negara ini. Presiden Soekarno bertemu dengan Presiden Eisenhower pada 16 Mei 1956 di Gedung Putih. Kunjungan rombongan Indonesia tidak hanya bertemu dengan Pemerintah AS, tetapi diprogramkan untuk berjumpa dengan berbagai kalangan masyarakat AS. Soekarno dan rombongan diberi kesempatan bertemu dengan masyarakat yang bergerak di bidang industri, perdagangan, kesenian, dan keagamaan. Bahkan, Presiden Soekarno diberi kesempatan berpidato di hadapan Kongres AS. Di samping itu, dia melakukan jumpa pers di hadapan 600 wartawan dalam dan luar negeri AS. Hal ini dilaksanakan di National Press Club di Washington D.C.

Soekarno mengajukan beberapa persoalan dalam kunjungannya ke AS. Hal tersebut meliputi:

- Pancasila sebagai dasar negara kita,
- Politik luar negeri yang bebas dan aktif sebagai kompas bahtera Negara di di lautan Internasional, Nasionalisme bangsa-bangsa Asia-Afrika, yang tidak dapat dibeli dengan harga apa pun,
- Soal-soal bantuan luar negeri tanpa ikatan militer dan politik,
- Secara khusus pendirian kita tentang Irian Barat, sebagai sisa kolonialisme Belanda, kesemuanya itu diterima oleh Kongres dengan penuh minat dan perhatian (Abdulgani 1956, 93).

Sejarah mencatat bahwa posisi AS dalam sengketa Irian Barat tetap netral. Walaupun Indonesia sudah melakukan diplomasi, AS di bawah kepeimpinan Presiden Eisenhower tidak mengubah pendirian dalam sengketa Irian Barat. Namun, Indonesia sudah berusaha untuk menyampaikan sikapnya soal Irian Barat. Hal ini seperti pengakuan Roeslan Abdulgani bahwa kunjungan Soekarno dan rombongan ke AS tidak serta-merta dapat mengubah pendirian AS terhadap berbagai persoalan-termasuk soal Irian Barat.

Setelah lawatan tersebut di atas, pada 28 Agustus sampai dengan 12 September 1956 Presiden Soekarno berkunjung ke Uni Soviet yang merupakan lawan AS selama Perang Dingin. Dalam rombongan ini, ada sejumlah pejabat tinggi negara yang menyertai Presiden Soekarno. Mereka adalah Menteri Luar Negeri Roeslan Abdulgani, Wakil Ketua I Parlemen Zainul Arifin, Wakil Ketua II Arudji Kartawinata, anggota Parlemen Dr. Leimena, Dr. Soekiman dan Soetarto Adisudibio, pejabat tinggi, perwira TNI, dan para wartawan.

Rombongan Indonesia melakukan pembicaraan dengan pejabat tinggi Uni Soviet. Rombongan Indonesia yang ikut ambil bagian dalam pembicaraan adalah Presiden Soekarno, Menteri Luar Negeri Roeslan Abdulgani, L. N. Palar, dan Suwito Kusumowidagdo dari Departemen Luar Negeri. Sementara, pejabat tinggi Uni Soviet yang

turut dalam pembicaraan adalah Ketua Presidium Soviet Tertinggi K. E. Voroshilov, Wakil Ketua Presidium Soviet Tertinggi S. R. Rashidov, anggota Presidium Soviet Tertinggi N. S. Chrusjtjov, Ketua Dewan Menteri Uni Soviet N. A. Bulganin, Wakil I Ketua Dewan Menteri A. I. Mikoyan, Wakil Ketua II Dewan Menteri M. G. Pervukhin, Menteri Perdagangan Luar Negeri I. G. Kabanov, Wakil Menteri Luar Negeri I A. A. Gromyko, dan beberapa pejabat tingkat bawah lain.

Kedua delegasi membicarakan berbagai isu internasional dan peluang kerja sama. Salah satu isu internasional yang dibicarakan adalah kolonialisme dan perlombaan senjata. "Mengenai soal-soal internasional seperti masalah perlutjutan sendjata, perdjuangan anti-kolonialisme, Sovjet Uni dan Republik Indonesia berpedoman kepada djiwa dan azas Konperensi Bandung."[1] Hal ini maksudnya adalah Konferensi Asia-Afrika yang diselenggarakan di Bandung tahun 1955.

Pertemuan kedua delegasi memang tidak eksplisit menghasilkan dukungan Uni Soviet soal Irian Barat secara langsung. Namun, dukungan Uni Soviet terhadap perjuangan anti-kolonial merupakan pertanda dukungan negara tersebut terhadap Indonesia dalam perjuangan Irian Barat. Bagi Indonesia, sengketa Irian Barat merupakan bagian dari sengketa kolonialisme yang belum terselesaikan antara Belanda dan Indonesia. Dalam bahasa diplomatik, hal ini dipahami bahwa posisi Uni Soviet dalam sengketa Irian berpihak kepada Indonesia. Walaupun disampaikan secara implisit, maksud dan tujuan pernyataan tersebut sudah dipahami.

Berdasarkan pertemuan tersebut, Soekarno berkesimpulan bahwa Uni Soviet merupakan kekuatan yang lebih dapat diandalkan untuk mendukung Indonesia dalam sengketa Irian Barat ketimbang AS. Uni

[1] Pernjataan Bersama Republik Indonesia dan Sovjet Uni, 11 September 1956, Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Roeslan Abdulgani dan Wakil I Menteri Luar Negeri Sovjet Uni A. Gromyko.

Soviet sebagai pemimpin Blok Komunis dan sebagai negara adidaya juga punya kepentingan mengimbangi AS dalam Perang Dingin. Oleh karena itu, Soekarno menempatkan Uni Soviet sebagai salah satu negara prioritas yang perlu didekati. Apalagi, Uni Soviet memiliki kemampuan teknologi persenjataan yang setara dengan AS. Upaya pendekatan Soekarno yang utama adalah untuk memperoleh dukungan politik dan militer dalam menghadapi Belanda di Irian Barat. Belanda pada masa itu secara implisit memperoleh dukungan dari AS. Jadi, Soekarno dalam benaknya sudah menggagas bahwa Uni Soviet dapat menjadi pengimbang AS dalam sengketa Irian Barat. Dukungan Uni Soviet sebagai negara adidaya akan memiliki pengaruh besar terhadap posisi Indonesia dalam sengketa Irian Barat, khususnya di hadapan Belanda dan AS.

Indonesia sebenarnya tidak mudah mendekatkan diri kepada Uni Soviet pada masa itu. Pada tahun 1956, Indonesia masih menganut Demokrasi Parlementer sehingga kendali parlemen sangat ketat. Jadi, Indonesia tidak mudah mendekatkan diri kepada salah satu pihak dalam Perang Dingin. Hal ini akan mengundang kritik dari Parlemen. Hal ini bisa terjadi seperti yang dialami oleh Kabinet Sukiman tahun 1952 yang jatuh karena dinilai oleh Parlemen terlalu dekat dengan AS.

Di samping itu, rombongan Soekarno juga melakukan kunjungan ke Republik Federasi Yugoslavia dari 12 September sampai dengan 18 September 1956. Anggota rombongan Indonesia yang terlibat dalam pembicaraan dengan pihak negara tersebut adalah Presiden Soekarno, Menteri Luar Negeri Roeslan Abdulgani, Dr. Soedarsono Duta Besar untuk Yugoslavia, dan beberapa pejabat lain. Di pihak Yugoslavia, yang ambil bagian dalam pembicaraan adalah Presiden Josef Broz Tito, Wakil-wakil Presiden dari Dewan Eksekutif Federal Edward Kardelj, Alexander Rankovic, dan Svetosar Vukamnovic, Sekretaris Negara Urusan Luar Negeri Koca Papovic, dan pejabat lain.

Seperti halnya ketika berkunjung ke Uni Soviet, rombongan Indonesia juga membicarakan berbagai isu dan kerja sama. Salah satu isu yang diangkat adalah soal penjajahan, sebagai berikut:

> "Kedua pihak menegaskan bahwa masalah pendjadjahan jang masih ada dibanjak bagian dunia sekarang, seperti Irian Barat, adalah sumber-sumber ketegangan internasional dan bahwa segala usaha harus didjalankan untuk memetjahkan masalah-masalah itu dalam waktu sesingkat-singkatnja. Oleh karena itu, mereka menjatakan sokongannja kepada proses emansipasi dari bangsa-bangsa jang masih belum merdeka."[2]

Pernyataan Indonesia-Yugoslavia lebih eksplisit menghadapi penjajahan, termasuk perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Hal ini jika dibandingkan dukungan yang diberikan oleh Uni Soviet. Jadi, saat itu, Yugoslavia lebih peduli terhadap perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Hal ini sesuatu yang menggembirakan bagi bangsa Indonesia. Konsekuensinya, hubungan diplomatik Indonesia-Yugolavia menjadi sangat dekat pada masa Presiden Soekarno.

Hal lain yang juga menarik adalah sambutan pihak Yugoslavia yang terkesan lebih menghormati kunjungan Presiden Soekarno. Hal ini terlihat dari pejabat yang terlibat dalam pembicaraan. Saat itu, pihak Yugoslavia langsung dipimpin oleh kepala pemerintahan, yaitu Presiden Tito. Hal ini bisa dibandingkan pihak Uni Soviet yang hanya dipimpin oleh Ketua Presidium atau Ketua Legislatif, yaitu K. E. Voroshilov, dan pejabat eksekutif yang senior hanya pada tingkat Ketua Dewan Menteri. Jadi, pihak Yugoslavia menunjukkan sambutannya yang lebih tinggi kepada delegasi Indonesia.

---

[2] Pernjataan Bersama Republik Indonesia dan Republik Federasi Rakjat Yugoslavia, Beograd 17 September 1956, Menteri Luar Negeri H. Roeslan Abdulgani, Sekretaris Negara Urusan Luar Negeri Republik FDY Koca Povovic.

Bagi Soekarno, diplomasi ke Yugoslavia juga sangat penting karena negara ini representasi keberadaan negara berkembang. Negara ini dipandang sebagai pemimpin negara-negara berkembang. Dukungan Yugoslavia diharapkan juga mendorong negara-negara berkembang lain untuk mendukung perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Apalagi, jumlah negara berkembang banyak tersebar di kawasan Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Dukungan negara-negara ini sangat menentukan perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat.

F. DUKUNGAN RAKYAT

1. Dukungan Rakyat Yogyakarta

Keberhasilan perjuangan Irian Barat tidak terlepas dari dukungan masyarakat Indonesia. Masyarakat Indonesia di Yogyakarta, Jakarta, dan masyarakat Irian Barat sendiri menyatakan dukungannya terhadap perjuangan kembalinya Irian Barat kepada Indonesia. Hal ini sebagai bentuk kepedulian mereka terhadap perjuangan Irian Barat yang dilakukan, baik secara diplomasi maupun militer.

Dukungan tersebut, antara lain, pada 13 November 1949 diselenggarakan rapat Badan Perjuangan Irian Barat di Yogyakarta. Rapat ini dihadiri oleh partai politik dan organisasi masyarakat. Rapat dipimpin oleh J. Latumahina. Dalam sambutannya, pimpinan rapat menyatakan bahwa tujuannya adalah membantu perjuangan atas Irian Barat. "Memperdjuangkan status daerah Irian, jang sekarang ini, telah dipisahkan dari seluruh Indonesia, oleh rentjana persetudjuan K.M.B." Rapat ini adalah rapat lanjutan rapat 12 Oktober 1949 di kota yang sama. Rapat tersebut menghasilkan Resolusi Djogjakarta, yaitu dukungan rakyat atas perjuangan Irian Barat.

Pimpinan rapat, J. Latumahina, memberi pandangan umum yang salah satu isinya menyampaikan bukti-bukti dukungan rakyat Indonesia dalam perjuangan Irian Barat. Dia menyampaikan pernyataan Presiden Negara Indonesia Timur, Soekawati, bahwa "NIT

mengharap akan menguasai Irian." Dia juga menyampaikan pernyataan Sultan Tidore bahwa "selama daerah Irian, jang mendjadi hak mutlaknja, belum diserahkan kembali kepadanja, maka selama itu, kepertjajaannya terhadap Belanda untuk memberi kemerdekaan kepada Indonesia, dengan sepenuhnja, adalah hal jang masih belum dapat dipertjaja". Selanjutnya, dia juga menyampaikan pandangan dari golongan keturunan Belanda (Indo) yang diwakili oleh Mayor Polak Pemimpin Fraksi Kaum Indo di Parlemen NIT. "Golongan I.E.V. menganggap, Irian sebagai tanah asalnya, akan tetapi di dalam lingkungan R.I.S." Kemudian, dia menyampaikan pernyataan Partai Katolik Rakyat Indonesia di Flores, 24 September 1949, bahwa "Irian sebagai daerah dari Negara Indonesia Timur tidak boleh dipisahkan dari R.I.S." Di samping itu, dia juga menyampaikan pendapat dari Indo Nasionale Partai. Pemimpin INP R. le Coteij dalam jumpa pers 19 November 1949 bahwa "Djalan jang sebaik-baiknja untuk penjelesaian Indonesia adalah Irian masuk didalam R.I.S" (Latumahina 1949, 9).

Pimpinan rapat memandang bahwa berbagai golongan masyarakat di Indonesia memberi sokongan dalam perjuangan untuk Irian Barat. Masyarakat Indonesia bertekad untuk memperjuangkan Irian Barat dari kekuasaan Belanda. Pemerintah RIS tidak usah ragu dalam memperjuangkan Irian Barat agar kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi. Oleh karena itu, Pemerintah RIS tidak boleh bersikap lemah dalam menghadapi Belanda atas sengketa Irian Barat. Pemerintah harus menuntut bahwa Irian Barat merupakan bagian dari RIS.

Rapat sebulan sebelumnya, 12 Oktober 1949, menghasilkan Resolusi Yogyakarta. Rapat ini diikuti oleh berbagai partai politik dan gerakan-gerakan. Hal ini juga diikuti oleh S. Papare, sebagai wakil rakyat Irian Barat, Ketua Partai Kemerdekaan Indonesia Irian, di Serui. Peserta rapat menyampaikan resolusinya, sebagai berikut:

1) Menuntut besama, supaja Irian Barat tetap memiliki nasib daripada Indonesia seluruhnja.

2) Mendesak pemerintah Republik Indonesia dan delegasi Indonesia memberi kesempatan jang penuh kepada saudara-saudara S. Papare dan J. Latumahina untuk membantu perdjuangan Indonesia di K.M.B dalam menuntut dan membela kebenaran dan tjita-tjita seluruh rakjat Indonesia.
3) Berkejakinan, bila diadakan pemungutan suara jang bebas merdeka, rakjat Irian ta' mau disendirikan dari status Indonesia seluruhnja dikemudian hari (Latumahina 1949, 9).

Resolusi atau mosi ini disampaikan kepada berbagai pihak. Mereka itu adalah Pemerintah Republik Indonesia, Delegasi Republik Indonesia dan di Den Haag, Delegasi BFO, pers/radio, dan arsip. Kepada Pemerintah Indonesia dan delegasi Indonesia yang sedang berunding, resolusi ini dimaksudkan untuk memberi masukan kepada mereka, sedangkan kepada pers dimaksudkan untuk disebarkan kepada masyarakat.

Butir ke satu Resolusi Yogyakarta menyatakan bahwa delegasi Indonesia yang sedang berunding di Belanda jangan sampai bersedia mengalah dari Belanda soal status Irian Barat. Walaupun resolusi ini disampaikan sebelum hasil KMB 1949, Badan Perjuangan Irian Barat sudah memprediksi bahwa delegasi Indonesia akan mengalah dalam soal Irian Barat. Badan Perjuangan Irian Barat mengantisipasinya dengan menyelenggarakan rapat di Yogyakarta pada 12 Oktober 1949 dan menghasilkan sebuah resolusi. Hal ini dilakukan untuk memberi dukungan kepada delegasi Indonesia yang sedang berunding di Belanda.

Selanjutnya, butir kedua Resolusi Yogyakarta memberi usulan agar wakil rakyat Irian Barat diikutsertakan dalam proses perundingan tersebut. Usulan ini sesuatu yang wajar dan menguntungkan posisi Indonesia. Hal ini wajar karena nasib rakyat Irian Barat menjadi salah satu agenda di KMB 1949. Hal ini menguntungkan posisi Indonesia karena mereka menyatakan tidak mau dipisahkan dari Indonesia.

Seandainya wakil mereka dilibatkan dalam proses perundingan KMB 1949, pernyataan tidak puas bahwa mereka tidak diikutsertakan dalam penentuan status Irian Barat tidak akan muncul. Pemerintah Indonesia dan delegasi Indonesia sayangnya waktu itu tidak memperhatikan Resolusi Yogyakarta sehingga muncul gugatan seperti tersebut di atas.

2. Dukungan Rakyat Jakarta

Pada 5 November 1954, Panitia Aksi Pembebasan Irian Barat menyelenggarakan rapat rasaksa yang dihadiri ratusan ribu rakyat Indonesia di Lapangan Merdeka Barat, Jakarta. Rapat ini menghasilkan resolusi yang disampaikan kepada Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo dan Menteri Luar Negeri Soenario pada hari itu juga. Di samping itu, resolusi ini juga disampaikan kepada Komisaris Tinggi Belanda di Indonesia, negara-negara anggota PBB, dan organisasi internasional.

Sebelum resolusi disampaikan, rapat raksasa mempersilakan sejumlah tokoh yang berhubungan dengan perjuangan Irian Barat untuk berpidato. Mereka yang berpidato itu adalah Ny. Kartowijono, Utarjo, Ny. Sutedjo, dan Abd. Madjid (Biro Irian). Mereka berpidato untuk mengajak hadirin mendukung perjuangan Indonesia atas Irian Barat. Peran rakyat sangat penting dalam perjuangan Irian Barat. Partisipasi rakyat dalam perjuangan Irian Barat sebagai modal utama Pemerintah Indonesia untuk menghadapi Belanda dalam sengketa Irian Barat.

Resolusi rakyat 5 November 1954 ini memuat beberapa usulan kepada Pemerintah, sebagai berikut:

1) memasukkan Irian Barat secara unilateral ke dalam wilayah Indonesia dan menyatakan kekuasaan Belanda di Irian Barat sebagai agresi;
2) segera membentuk Pemerintah Provinsi Irian Barat;

3) menjawab tindakan pemerintah Kolonial Belanda dengan tindakan memutuskan hubungan diplomatik antara Indonesia dan Belanda;
4) segera mengambil tindakan terhadap pemimpin yang terang-terangan membantu kolonialisme Belanda dalam mempertahankan penjajahan atas Irian Barat (Natanegara 1986, 80).

Jika dilihat dari butir-butir pernyataan dalam resolusi ini, rakyat Indonesia menunjukkan sikap sudah tidak sabar terhadap sikap Belanda. Pernyataan-pernyataan tersebut menggambarkan sikap sangat tegas terhadap Belanda. Hal ini disebabkan sikap Belanda di dalam perundingan yang tidak serius menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Oleh karena itu, perundingan dengan Belanda soal Irian Barat sudah dipandang tidak ada gunanya. Bukan hanya perundingan dengan Belanda yang tidak diperlukan lagi, melainkan hubungan diplomatik dengan Belanda juga dinilai sudah tidak berguna lagi.

Rakyat Indonesia menunjukkan sikap sangat peduli atas sengketa Irian Barat. Mereka bersedia berkorban dan berjuang untuk Irian Barat. Mereka mengusulkan pemutusan hubungan diplomatik dengan Belanda. Usulan ini mengandung arti bahwa Indonesia sudah waktunya berperang melawan Belanda untuk memperjuangkan Irian Barat. Hal ini berkenaan penyelesaian diplomatik tidak pernah membawa hasil yang nyata bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Jadi, rakyat Indonesia berpikir sangat praktis. Ketika perundingan tidak membawa hasil, perang merupakan jalan alternatif untuk memecahkan masalah yang berlarut-larut.

2. Dukungan Rakyat Irian Barat

Aspirasi dari rakyat Irian Barat untuk bergabung kepada Indonesia juga cukup kuat. Pada 27 Februari 1963, ada pernyataan dari para pemimpin masyarakat Irian Barat yang intinya sebagai berikut:.

1) Sesuai dengan keinginan-keinginan dan kehendak Rakjat jang kami wakili telah menggunakan "hak pilih" untuk menggabung pada Republik Indonesia jang berdjiwa Panjasila dan tidak menghendaki adanja plebisit tahun 1969.
2) Berdasarkan keinginan-keinginan tersebut di atas dengan menginsjafi tugas sebagai Pemimpin bersumpah bersatu-padu untuk melenjapkan sukuisme dan provinsialisme jang sentimentil untuk menghadapi pembangunan Irian Barat sesuai dengan keinginan rakjat dan Persetudjuan Pemerintah Republik Indonesia (Deppen 1963, 1).

Para pembuat pernyataan ini adalah para pemimpin masyarakat dan wakil berbagai golongan masyarakat di Irian Barat. Misalnya saja, E. J. Bonay adalah pemimpin rakyat Japen, M. B. Ramandey adalah pemimpin rakyat Waropen. Hadji I Bauw adalah pemimpin rakyat Fakfak. L. Jouwe adalah pemimpin rakyat Kotabaru. Di samping itu, wakil berbagai golongan di masyarakat, seperti pengusaha, politisi, pemuda juga ikut memberi pernyataannya (Deppen 1963, 1).

Pernyataan rakyat Irian Barat sendiri untuk bergabung dengan Indonesia sebagai bentuk dukungan yang nyata bagi perjuangan Irian Barat. Keinginan untuk bergabung bukan hanya aspirasi masyarakat di luar Irian Barat, melainkan aspirasi masyarakat Irian Barat sendiri. Mereka umumnya menolak pelaksanaan plebisit tahun 1969. Jadi, rakyat Irian Barat sebagai pihak yang paling berkepentingan juga ikut mendukung perjuangan Pemerintah Indonesia soal Irian Barat.

Pernyataan rakyat Irian Barat ini juga berjanji untuk menghilangkan sukuisme. Hal ini penting untuk diperhatikan. Mereka menganggap dirinya tidak berbeda dengan suku-suku lain di Indonesia. Walaupun berbeda secara etnis, mereka membuka terhadap kehadiran suku-suku lain di Indonesia. Mereka menyadari kehadiran suku-suku lain penting untuk membangun Irian Barat. Mereka ingin menunjukkan bahwa mereka bagian dari Indonesia. Jadi, Irian Barat juga terbuka bagi suku-suku lain di Indonesia.

Pernyataan rakyat Irian Barat ini memberi dampak positif bagi perjuangan Pemerintah Indonesia pada waktu itu. Mereka berharap hal itu sebagai bentuk dukungan bagi Pemerintah Indonesia yang masih harus melaksanakan hak menentukan nasib sendiri. Hal ini sesuai dengan isi Perjanjian New York 1962. Tugas Pemerintah Indonesia Indonesia sebenarnya belum selesai walaupun Perjanjian New York 1962 sudah ditandatangani. Tugas penting lain masih menanti, yaitu melaksanakan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat. Pernyataan rakyat Irian Barat ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan bagi PBB dan masyarakat internasional soal masa depan rakyat Irian Barat.

G. SIKAP BERBAGAI NEGARA

1. Belanda Bersikap *Status Quo*

Belanda, Indonesia, Amerika Serikat (AS), dan India dalam menyikapi sengketa Irian Barat didasarkan pada kepentingannya masing-masing. Pada Sidang Umum PBB tahun 1961, tiap-tiap negara menyampaikan pandangannya terhadap sengketa Irian Barat. Dengan demikian, arah dari perilaku politiknya dapat diperkirakan.

Belanda memandang Irian Barat memiliki arti strategis sehingga berupaya mempertahankan kekuasaannya di wilayah tersebut dengan berbagai macam strategi dan dalih (hak asasi manusia, *self-determination*, dan perbedaan ras). Supaya memperkuat posisi yuridisnya, Belanda menggunakan KMB 1949 sebagai alat untuk menggugurkan komitmen mengakui seluruh kedaulatan Indonesia. Belanda berpandangan bahwa perjanjian KMB menggugurkan perjanjian Linggarjati dan Renville yang berisi pengakuan kedaulatan terhadap seluruh wilayah Indonesia, termasuk Irian Barat (Kroef 1958, 3). Belanda berpandangan KMB 1949 menyebabkan dua perjanjian Belanda dan Indonesia sebelumnya tidak berlaku lagi, sedangkan Indonesia menolak pandangan ini. Bagi Indonesia, perjanjian Belanda dan Indonesia yang dibuat sebelumnya tetap berlaku.

Belanda berpandangan secara hukum internasional tidak punya kewajiban menyerahkan Irian Barat. Kewajiban mengakui kedaulatan seluruh Hindia Belanda yang diatur dalam perjanjian sebelumnya telah digugurkan oleh KMB yang menyatakan Irian Barat dalam keadaan *status quo*. Dalam konteks ini, KMB dapat dipandang sebagai senjata yang menguntungkan Belanda, tetapi kesepakatan yang merugikan posisi Indonesia. Indonesia hanya dijanjikan sengketa Irian Barat akan dirundingkan setahun setelah KMB. Ketika mereka merundingkannya, status Irian Barat memang menjadi tidak jelas atau penuh ketidakpastian. Ketidakjelasan status politik Irian Barat ini bergantung pada sikap Belanda. Belanda dapat menyerahkan Irian Barat sesuai dengan keinginan Indonesia, tetapi juga dapat menolak untuk menyerahkannya.

Belanda juga seolah-olah berpijak pada strategi politik etis sehingga berdalih ingin membalas budi kepada rakyat Irian Barat. Belanda telah menjajah Irian Barat maka sebagai konpensasi ingin membantu memerdekakan rakyat Irian Barat (Pigay 2000, 154). Hal ini tentu saja ditolak pihak Indonesia karena berpandangan wilayah ini merupakan bagian dari Hindia Belanda. Setelah Hindia Belanda berubah menjadi Indonesia, Irian Barat juga menjadi bagian dari Indonesia. Sebaliknya, sikap Indonesia atas Irian Barat ini ditolak oleh Belanda. Bagi Belanda, Irian Barat yang merdeka atau berdirinya sebuah negara Papua merupakan pelaksanaan kepentingan Belanda di Irian Barat. Oleh karena itu, negara ini memperjuangkannya sekuat tenaga di forum internasional.

Seandainya rakyat Irian Barat merdeka atau berdiri negara Papua, Belanda akan tetap dapat menanamkan pengaruhnya di wilayah tersebut. Apalagi, penduduk di wilayah Irian Barat umumnya belum memahami cara-cara mengelola administrasi atau pemerintahan. Kelemahan rakyat Irian Barat ini menjadi peluang bagi Belanda untuk tetap menguasai wilayah tersebut. Keberadaan Belanda di Irian Barat tentu saja sampai rakyat Irian Barat dinilai mampu secara mandiri

untuk mengelola suatu pemerintahan. Pembinaan rakyat di Irian Barat adalah rencana Belanda. Dalam berbagai kesempatan, rencana atau gagasan ini disuarakan oleh Belanda supaya mendapat dukungan masyarakat internasional.

Dalam rangka mewujudkan rencananya, Belanda mengusulkan rumusan penyelesaian sengketa Irian Barat yang dikenal dengan sebutan Rencana Luns. Rumusan ini pada dasarnya adalah pidato Joseph Luns dalam Sidang Umum PBB 9 Oktober 1961. Luns mengusulkan kepada sidang agar rakyat Irian Barat diberikan kesempatan hak menentukan nasib sendiri. Masalah nasib rakyat Irian Barat ini dengan cerdik dikaitkan dengan resolusi PBB No. 1514 tentang hak menentukan nasib sendiri. Rencana Luns tersebut digambarkan sebagai berikut:

1) "Menyadari perlunya laporan yang lengkap dan tidak memihak tentang kondisi saat ini di Netherlands New Guinea dan tentang kemungkinan implementasi awal resolusi 1514 (XV) terkait dengan Wilayah tersebut.
2) Memutuskan untuk membentuk Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Netherlands New Guinea.
3) Meminta Komisi untuk menyelidiki kemungkinan implementasi awal resolusi 1514 (XV) sehubungan dengan New Guinea Belanda dan lebih khusus untuk menanyakan:
    a) Kondisi politik, ekonomi, sosial dan pendidikan di Netherlands New Guinea;
    b) Pendapat di antara penduduk tentang situasi saat ini dan di masa depan;
    c) Kemungkinan mengorganisir plebisit di bawah pengawasan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mengidentifikasi keinginan penduduk, masa depan, dan waktu pelaksanaan plebisit;

d) Keinginan dan kemungkinan membawa Wilayah tersebut, selama periode interim, sebagian atau seluruhnya ke administrasi di bawah Otoritas Pembangunan Internasional, yang didirikan oleh dan beroperasi di bawah Perserikatan Bangsas-bangsa.

4) Meminta Komisi untuk melapor kepada Majelis Umum pada sesi ketujuh belas
5) Meminta Sekretaris Jenderal untuk menyediakan staf Komisi yang diperlukan dan fasilitas administrasi" (Deplu 1961, 12).

Sikap Belanda pada perundingan maupun di forum internasional berpijak pada soal penegakan HAM atau kemerdekaan rakyat Irian Barat. Penegakan nilai-nilai kemanusiaan menjadi rujukan Belanda dalam menyikapi sengketa Irian Barat. Namun, sikap peduli pada nilai-nilai kemanusiaan ini dipertanyakan hanya sebagai strategi untuk menjaga kepentingan nasionalnya atau memang sungguh-sungguh memperjuangkan nilai-nilai tersebut. Jika berpijak pada pandangan realisme politik, sikap Belanda ini lebih dipahami sebagai strategi untuk mempertahankan pengaruhnya di Irian Barat. Jadi, strategi yang ditempuh Belanda ini tidak terlepas dari arti penting Irian Barat bagi Belanda seperti yang digambarkan pada bagian sebelumnya.

Sehubungan dengan hal itu, Rencana Luns yang mengedepankan resolusi PBB No. 1514 tentang penentuan hak nasib sendiri sulit diterima dari sudut realisme politik. Resolusi tersebut mengedepankan pertimbangan moral dan kemanusiaan. Dalam realisme politik, segi-segi moral di dalam politik internasional memang dipakai, tetapi sejauh itu mendukung kepentingan nasional suatu negara. Tampaknya, kepentingan Belanda dalam sengketa Irian Barat diharapkan memiliki legitimasi dan mendapat dukungan masyarakat internasional. Dunia internasional diyakinkan oleh Belanda bahwa kebijakannya dalam sengketa Irian Barat bukan untuk dirinya sendiri, tetapi untuk ke-

manfaatan rakyat Irian Barat. Namun, dalam konteks realisme politik, upaya memerdekaan rakyat Irian Barat ini dipandang tidak lebih hanya alat kepetingan politik Belanda. Dalam hal ini, alat kepentingan Belanda untuk mewujudkan keinginan yang sesungguhnya, yaitu tetap memiliki pengaruh di Irian Barat.

Di samping itu, Rencana Luns juga mengajak masyarakat internasional melalui PBB untuk terlibat dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Masyarakat internasional diharapkan bersimpati kepada gagasan Rencana Luns. Jika masyarakat internasional bersimpati kepada gagasan ini, Belanda akan lebih mudah meraih dukungan di dalam Sidang Umum PBB. Dukungan ini penting artinya untuk mewujudkan resolusi PBB yang sejalan dengan kepentingan nasional Belanda. Seandainya resolusi PBB berpihak kepada Belanda, kemenangan negara ini atas Indonesia dalam sengketa Irian Barat semakin mendekati kenyataan. Kemenangan atau kekalahan Belanda dalam sengketa Irian Barat juga tidak terlepas dari sikap masyarakat internasional terhadap sengketa tersebut.

Belanda juga menolak tuntutan Indonesia atas Irian Barat karena berpandangan bahwa rakyat Irian Barat berbeda dengan rakyat Indonesia. Rakyat Irian Barat dikategorikan ke dalam ras Polinesia, sedangkan rakyat Indonesia dikategorikan ke dalam ras Melayu. Ras Polinesia memiliki ciri rambut keriting dan kulit hitam, sedangkan ras Melayu memiliki ciri rambut lurus dan kulit sawo matang. Perbedaan rambut dan warna kulit ini menjadi argumentasi Belanda untuk tidak menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Argumentasi Belanda ini ditolak oleh Indonesia. Soekarno menjawab pernyataan Belanda bahwa rakyat Indonesia juga banyak yang memiliki rambut keriting dan kulit hitam. Jadi, rambut keriting dan kulit hitam bukan mutlak milik rakyat Irian Barat. Rakyat Irian Barat memang memiliki kulit hitam dan rambut keriting, tetapi sebagian rakyat Indonesia juga memiliki hal yang sama. Dengan demikian, perbedaan rambut dan

kulit ini dipandang oleh Indonesia hanya sebagai strategi untuk memisahkan Irian Barat dengan Indonesia.

Sebaliknya, Indonesia berpandangan bahwa argumentasi Belanda tersebut di atas cenderung rasialis. Padahal, sikap rasialis sangat dikecam di dalam kehidupan modern karena bertentangan dengan semangat kesetaraan dan dalam konteks persamaan khususnya HAM. Belanda telah memilih argumentasi yang keliru dalam memperjuangkan Irian Barat. Argumentasi Belanda ini dipandang kontra-produktif karena bertentangan dengan semangat persamaan hak atau HAM. Ancaman terhadap persamaan hak atau HAM yang dikategorikan rasialis ini tidak sejalan dengan nilai-nilai kemanusiaan. Argumentasi yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan ini dapat merugikan citra Belanda sendiri di hadapan masyarakat internasional. Nilai-nilai kemanusiaan atau HAM menjadi perhatian masyarakat internasional maka negara yang mengabaikannya akan dikucilkan dari pergaulan internasional.

2. India Mendorong Perundingan

Pada Sidang Umum PBB 20 November 1961, India mengajukan rancangan resolusi soal Irian Barat. India memelopori penyelesaian sengketa Irian Barat melalui diplomasi atau perundingan yang dikutip sebagai berikut:

> Percaya bahwa solusi damai dan kesepakatan atas masalah ini sangat penting,
>
> 1. Mendesak Pemerintah Indonesia dan Belanda untuk terlibat dalam perundingan lebih lanjut di bawah naungan Pimpinan Majelis Umum dengan maksud untuk menemukan solusi atas permasalahan ini sesuai dengan prinsip-prinsip Piagam PBB;
> 2. Meminta Pimpinan untuk memfasilitasi negosiasi yang digambarkan dalam ayat 1 di atas di bawah naungannya;

3. Meminta Pemerintah Indonesia dan Belanda untuk bekerja sama dalam penerapan ayat 1 di atas. (Deplu 1961, 3).

Dalam rancangan resolusinya, India meminta Belanda dan Indonesia untuk melakukan perundingan dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Perundingan ini diminta melibatkan Sekjen PBB sebagai pihak yang mengawasi. Di samping itu, perundingan yang dianjurkan oleh India ini diharapkan dilaksanakan dalam semangat Piagam PBB. India berpandangan sebaiknya masyarakat internasional ikut mengupayakan penyelesaian sengketa Irian Barat. Langkah ini untuk menghindari tindakan yang tidak sejalan dengan semangat perdamaian dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Namun yang pasti, hal ini dilakukan untuk menembus kebuntuan penyelesaian sengketa Irian Barat. Kondisi yang tidak ada kepastian atas sengketa Irian Barat lebih menguntungkan Belanda, sebaliknya merugikan Indonesia. Kondisi ini secara tidak langsung mempertahankan *status quo*. Jadi, rancangan resolusi ini disampaikan secara implisit agar juga terbuka peluang Indonesia untuk memperjuangkan Irian Barat.

Di samping itu, langkah India ini merupakan suatu tindakan negara yang berwibawa. India sebagai negara besar di Asia telah mengambil langkah yang benar. India telah mengambil prakarsa yang sangat berharga dalam sengketa Irian Barat. Prakarsa ini menambah kewibawaan negara tersebut di antara negara-negara Asia khususnya dan negara-negara berkembang pada umumnya. India telah mengambil langkah-langkah nyata untuk menjaga perdamaian dunia. Upaya India ini tentu saja dinilai sesuatu yang mulia di hadapan masyarakat internasional walaupun gagasan ini tidak serta-merta mendapat dukungan mayoritas di PBB. Karena sikap negara-negara di PBB dipengaruhi oleh berbagai kepentingan, gagasan yang disuarakan oleh India ini tidak memperoleh suara mayoritas yang ditentukan. Rancangan resolusi ini gagal untuk menjadi sebuah resolusi.

Lebih lanjut, pluralisme ideologi memengaruhi sikap negara-negara di PBB dalam menyikapi usulan India. Negara-Negara Blok

Barat tentu saja memberi dukungan kepada Belanda. Mereka menolak rancangan yang diajukan oleh India, sebaliknya mendukung rancangan yang disampaikan oleh pihak Belanda. Sikap yang diambil oleh negara-negara Barat ini tidak terlepas dari aspek ideologi. Negara-negara Barat yang berlandaskan prinsip-prinsip liberalisme dan terikat oleh aliansi kerja sama pertahanan dalam wadah The North Atlantic Treaty Organization (NATO) suka atau tidak suka mendukung posisi Belanda di PBB. Jika tidak bersikap demikian, mereka bisa dituduh tidak memiliki komitmen terhadap sesama negara Barat. Hal ini tentu saja dipandang bisa mengancam kekompakan persekutuan Barat tersebut. Jadi, mereka mendukung sikap Belanda walaupun terpaksa.

Dengan demikian, negara-negara Barat tidak konsisten dengan keberadaannya sebagai pelopor kebebasan. Negara-negara Barat menjadi pembebas dunia dari kekuatan fasis pada Perang Dunia II, tetapi tidak memiliki sikap tegas dalam soal gerakan nasionalisme di negara berkembang yang pada hakikatnya untuk memperjuangkan nilai-nilai kemerdekaan dan kebebasan. (Kuntowijoyo 2002, 187). Mereka tidak mau berpihak kepada kekuatan pembebasan jika itu menyangkut kepentingan nasional negara yang menjadi sekutunya. Mereka lebih memilih untuk mengorbankan prinsip-prinsipnya daripada mengecewakan negara sekutunya. Oleh karena itu, negara-negara berkembang yang memiliki kepentingan dengan soal nasionalisme dan kolonialisme menjadi kurang simpati terhadap kekuatan Barat. Mereka memandang Barat sudah tidak bisa menjadi sandaran dalam menegakkan nilai-nilai kebebasan karena terjebak pada sikap standar ganda dalam politik internasional.

Di lain pihak, Blok Timur memanfaatkan situasi ini untuk mencari simpati dari negara-neara berkembang. Negara-negara Blok Timur cepat memperoleh tempat di negara berkembang. Mereka menunjukkan sikap untuk mendukung perjuangan negara berkembang melawan sisa-sisa kolonialisme. Dalam hal ini, kebetulan be-

berapa negara Barat memiliki posisi sebagai kekuatan kolonial. Misalnya, Prancis menjadi kekuatan kolonial di Indocina dan Belanda menjadi kekuatan kolonial di Indonesia. Hal ini tentu saja sesuatu yang menyulitkan posisi negara-negara tersebut. Di satu sisi, mereka berkepentingan untuk tetap menguasai koloninya. Di sisi lain, hal ini merugikan citra mereka secara kolektif sebagai Blok Barat.

Hal ini mendukung pandangan Blok Timur bahwa Blok Barat berada di belakang kekuatan kolonialisme. Blok Timur memberi pencitraan bahwa Blok Barat secara kolektif adalah kekuatan kolonialisme. Karena pandangan ini terbukti secara empiris, sejumlah negara yang memiliki masalah dengan kolonialisme berusaha lebih mendekatkan diri kepada Blok Timur. Sebaliknya, mereka menjauhi kekuatan Blok Barat karena dipandang representasi kekuatan kolonial. Bagi sejumlah negara berkembang yang memiliki masalah kolonialisme, Barat tidak hanya dihindari, tetapi juga diwaspadai dan dilawan. Misalnya, upaya AS membantu Prancis dalam perang kolonial telah merusak citranya. Rakyat Vietnam memandang AS sebagai bagian dari kekuatan kolonial.

3. Indonesia Menuntut Penyerahan Irian Barat

Bagi Indonesia, sengketa Irian Barat adalah sisa-sisa dari kolonialisme yang belum terselesaikan pada penyerahan kedaulatan atau KMB 1949. Oleh karena itu, posisi Indonesia adalah mendesak Belanda agar Irian Barat diserahkan kepada Indonesia. Indonesia juga memiliki pijakan yuridis dalam menuntut penyerahan Irian Barat dari kekuasaan Belanda. Indonesia berpijak pada Perjanjian Linggarjati dan Renville. Perjanjian Linggarjati mengatur wilayah Republik Indonesia Serikat. Wilayah tersebut akan terdiri dari seluruh teritorial bekas Hindia Belanda. "Article 3 of the Linggardjati Agreement between the Netherlands and the revolutionary Indonesian Republic in 1946 asseverates that a future United States of Indonesia shall comprise the whole territory of the Netherlands Indies ..." (Kroef 1958,

3). Selanjutnya, Perjanjian Renville tahun 1948 menyatakan hal yang hampir sama bahwa perjanjian antara Belanda dan Indonesia berisi soal pengalihan kedaulatan seluruh bekas Hindia Belanda kepada Republik Indonesia (Kroef 1958, 3).

Dalam rangka memperjuangkan Irian Barat tersebut, Soebandrio, Menteri Luar Negeri RI, menyampaikan pandangannya soal sengketa Irian Barat pada Sidang Umum PBB 9 Oktober 1961. Pada dasarnya, pandangan ini merupakan tanggapan Indonesia terhadap Rencana Luns (Soebandrio 1961, 1). Soebandrio berpandangan bahwa Rencana Luns hanya usulan yang penuh kepura-puraan. Penilaian Soebandrio atas ketidakjujuran Belanda ini didasarkan pada penolakan Belanda atas penyelesaian damai yang diusulkan Indonesia tahun 1954–1957. Belanda pada pada waktu itu menolak kewenangan PBB dalam sengketa Irian Barat. Saat itu, PBB atau masyarakat internasional tidak diberi kesempatan oleh Belanda untuk ikut menyelesaikan sengketa Irian Barat. Belanda dapat semaunya sendiri menyikapi sengketa Irian Barat dan merugikan Indonesia.

Sehubungan dengan hal itu, Soebandrio pada bagian lain pidatonya menyatakan bahwa sengketa Irian Barat adalah masalah kolonialisme yang belum terselesaikan antara Belanda dan Indonesia, seperti kutipan di bawah ini:

> "Apa sebenarnya konflik ini, apa sebenarnya sengketa Irian Barat ini antara Indonesia dan Belanda? Masalah yang dipertaruhkan apa?
>
> Ia adalah sisa dari masalah kolonial menyangkut wilayah Indonesia tertentu yang tidak terselesaikan ketika Indonesia memperoleh pengakuan resmi atas kemerdekaannya pada akhir tahun 1949. Namun, telah disetujui bahwa masalah dalam sengketa ini *status quo* Irian Barat atau New Guinea Barat akan diselesaikan oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Belanda melalui negosiasi dalam waktu setahun. Kedaulatan lengkap dan tanpa syarat atas Indonesia telah dialihkan secara formal oleh Belanda, tidak dapat dibatalkan, seperti dinyatakan dalam persetujuan. Apa yang yang dinamakan Indonesia dulu dan sekarang dapat

dibaca dalam Undang-Undang Dasar Belanda tahun 1948, yang mengganti istilah Hindia Belanda dengan Indonesia, nama baru yang diterima dari bekas jajahan Belanda" (Soebandrio 1961, 2).

Indonesia menuntut Belanda agar meninggalkan Irian Barat. Belanda diminta untuk mengakui bahwa Irian Barat adalah bagian dari Hindia Belanda yang juga berarti bagian dari Indonesia. Bagi Indonesia, pengakuan Belanda ini merupakan konsekuensi dari KMB tahun 1949 karena kesepakatannya setahun setelah KMB *status quo* Irian Barat dirundingkan kembali antara Belanda dan Indonesia. Posisi Indonesia ini dinyatakan sebagai berikut:

> "Jadi, yang masih harus dialihkan adalah pengawasan Belanda, dan pada waktu itu pemerintah militer Belanda di Irian Barat, yang didirikan kembali oleh Belanda setelah menduduki kembali bagian itu dari Indonesia ketika perang kolonial berlangsung" (Soebandrio 1961, 2).

Pengalihan pengawasan di atas dipandang oleh Indonesia sebagai bagian dari dekolonialisasi. Saat itu, semangat dekolonialisasi sedang melanda masyarakat internasional. Mereka setelah Perang Dunia II dengan kuat mencanangkan anti penjajahan. Otomatis hal ini menjadi inspirasi negara-negara terjajah di kawasan Asia dan Afrika. Inspirasi ini juga menjadi modal bagi bangsa Indonesia yang belum tuntas memperjuangakan soal kolonialisme. Bangsa Indonesia berpandangan, selama Belanda masih menduduki Irian Barat maka perjuangan melawan kolonialisme belum selesai. Irian Barat dipandang sebagai bagian dari Indonesia yang harus ditolong dari belenggu penjajahan. Karena Irian Barat tidak terpisahkan dari bangsa Indonsia, dekolonialisasi di Irian Barat menjadi tanggung jawab bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Pengalihan pengawasan di atas maksudnya adalah pemindahan kekuasaan atas Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia. Pemindahan kekuasaan ini merupakan perjuangan bangsa Indonesia dalam

sengketa Irian Barat. Perjuangan ini dilakukan sejak masa Demokrasi Parlementer sampai Demokrasi Terpimpin. Dua masa demokrasi yang berbeda menjadi saksi dan perjuangan Irian Barat dari kekuasan Belanda. Upaya pengembalian bukan persoalan sederhana, melainkan perjuangan panjang dan penuh tantangan. Berkat keteguhan hati para tokoh pejuangnya, segala tantangan berat tersebut dapat diatasi dan dilalui dengan penuh pengorbanan. Akhirnya, semuanya ini bermuara pada sebuah keberhasilan, yaitu kembalinya Irian Barat kepada Indonesia.

4. Amerika Serikat sebagai Mediator

Pada era Presiden Kennedy, posisi AS dalam sengketa Irian Barat sebagai pihak mediator atau melakukan *active mediation policy*. Posisi menjadi mediator dalam sengketa Irian Barat menggantikan posisi netral atau dikenal dengan sebutan *passive neutral policy* yang dianut oleh Presiden Eisenhower (1953–1960). AS mengambil posisi netral dengan alasan untuk menjaga hubungan baik dengan Belanda maupun Indonesia.

Dalam Sidang Umum PBB akhir tahun 1961, AS menunjukkan sikap aktifnya terhadap penyelesaian sengketa Irian Barat. Penyelesaian sengketa Irian Barat sebelumnya terkatung-katung karena Belanda enggan merundingkan sengketa Irian Barat. Sengketa Irian Barat yang berlarut-larut dalam pertimbangan Kennedy merugikan AS, sebaliknya menguntungkan Uni Soviet. Jika Uni Soviet diuntungkan dalam sengketa ini, AS dan sekutunya dalam perkiraan Kennedy menjadi tidak berjaya dalam Perang Dingin—khususnya di Asia-Pasifik.

Posisi aktif AS mulai terlihat di dalam pidato wakilnya di PBB 27 November 1961 karena terjadi pergantian kepemimpinan di negara tersebut dari Presiden Eisenhower kepada Presiden Kennedy. Perubahan peta dalam negeri politik dan orientasi baru kebijakan luar negeri, termsuk atas sengketa Irian Barat dari kebijakan netral pasif ke kebijakan mediasi aktif, sebagai berikut:

"I now turn to the specific resolutions which relate to the subject of West New Guinea. In speaking in the General debate the other day, I indicated that for different reasons we are somewhat critical of the draft resolution submitted by the Government of the Netherlands (A/L. 354) and also the dratf resolution submitted by the Government of India (A/L. 367). We feel that the Netherlands draft resolution did not sufficiently take account of position of the Government of Indonesia in this matter. We felt, on the other hand, that the draft resolution sumitted by the Government of India would serve no useful purpose and that it was faulty in that it ommited reference to the principle of self-determination......

....

In document A/L.368 we believe that the best of both draft resolution ... and we think that the thirteen delegations of Africa are to be highly recommended for this initiative. ....This dratf resolution, in our view, holds out the possibility of solution through negotiations between Indonesia and the Netherlands and all of us would, I am sure prefer that a solution be reached through that means. ...."[3]

Secara yuridis, kebijakan aktif mediasi AS atas sengketa Irian Barat dimulai di forum PBB. Pada 27 November 1961, Jonathan Bingham, Perwakilan AS di PBB, memberi komentar atas perdebatan soal Irian Barat. Dalam hal ini, dia menolak usulan Belanda soal Irian Barat (draf No. A/L. 354) karena dipandang tidak melibatkan Pemerintah Indonesia dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Selanjutnya, Jonathan Bingham juga menolak usulan India (draf No. A/L. 367) karena dinilai tidak mencerminkan semangat hak menentukan nasib sendiri (Deplu 1958, 4). Dalam sejarah diplomasi, AS baru kali ini menolak usulan Belanda atas sengketa Irian Barat. Hal

[3] Rancangan resolusi ini diusulkan oleh perwakilan delegasi Nigeria, Upper Volta dan Dahomey yang mewakili rekan-rekannya yang disebut kelompok Brazavile. Keterangan lengkap, pada arsip Departemen Luar Negeri RI, *Statements on The Question of West Irian in the Plenary of the Sixtenth Session of the General Assembly (Item Eighty Eight) Final part*.

ini sebagai gejala posisi politik AS atau kebijakan AS atas sengketa Irian Barat sedang mengalami pergeseran dari pasif menjadi aktif.

Segera setelah itu, posisi AS mendukung usulan resolusi yang disampaikan oleh Nigeria, Upper Volta, dan Dahomey atau kelompok Brazavile (draf No. A/L. 368). AS sudah mengambil sikap untuk berpihak kepada salah satu rancangan resolusi penyelesaian Irian Barat. AS berpandangan, usulan ini memiliki kecocokan dengan kepentingannya karena mendorong kepada perundingan antara Belanda dan Indonesia atas sengketa Irian Barat (Deplu 1958, 4). Isu perundingan damai sebenarnya juga diangkat di dalam rancangan resolusi yang diusulkan oleh India. Namun, rancangan resolusi delegasi India ini tidak mendapat dukungan AS karena dinilai kurang memenuhi semangat hak menentukan nasib sendiri. AS mendukung penyelesaian damai atau menggiring Belanda dan Indonesia ke arah meja perundingan dalam sengketa Irian Barat. Hal ini sebenarnya sesuai dengan aspirasi Indonesia dan merupakan amanat Perjanjian KMB tahun 1949. Semangat perundingan Irian Barat yang selama ini terhenti dilanjutkan kembali, tetapi dengan pengawasan pihak ketiga supaya berjalan dengan baik.

Perubahan posisi AS terhadap sengketa Irian Barat di PBB dari netral menjadi aktif merupakan peristiwa bersejarah bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Peristiwa ini menandai perubahan secara formal diplomasi AS terhadap sengketa Irian Barat. Posisi AS yang netral dan cenderung berpihak kepada Belanda bergeser menjadi aktif mendukung penyelesaian secara jalan damai atau perundingan dan lebih memperhitungkan posisi Indonesia. AS mendukung perundingan damai karena tidak ingin sengketa Irian Barat berkembang menjadi perang terbuka antara Belanda dan Indonesia yang berdampak kepada *Containment Policy* dan terealisasi teori domino di Asia Tenggara.[4]

[4] Teori domino adalah poin utama dari siaran Pers Presiden Eisenhower pada 7 April 1954 berkenaan dengan kemenangan kekuatan komunis Vietnam atas Prancis dalam pertempuran di Dien Bien Phu. Esenhower minta dukungan rakyat dan Kongres

AS bersikap aktif membantu penyelesaian sengketa Irian Barat merupakan posisi yang baru dalam sengketa Irian Barat. Posisi AS yang aktif terhadap penyelesaian sengketa Irian Barat inilah yang kemudian membuka jalan bagi perundingan dan penyelesaian sengketa Irian Barat antara Belanda dan Indonesia. Sampai akhirnya, perundingan tersebut menuju kepada kembalinya Irian Barat kepada Indonesia.

Dengan demikian, Jonathan Bingham, Perwakilan AS di PBB, termasuk salah satu pihak yang juga berperan dalam sejarah penyelesaian sengketa Irian Barat. Sejarah penyelesaian sengketa Irian Barat tidak bisa dilepaskan dari Bingham walaupun selama ini perannya tidak begitu disorot dalam sejarah diplomasi Irian Barat. Seperti diketahui, Bingham sejak saat itu (27 November 1961) secara tidak langsung menyatakan kepada masyarakat internasional bahwa AS tidak lagi bersikap netral, tetapi aktif mendukung penyelesaian sengketa Irian Barat. Di balik sikap aktifnya ini, AS mendukung penyelesaian sengketa Irian Barat adalah tentu terkandung kepentingan politik negara ini. Yang jelas, kepentingan politik AS dalam konteks Perang Dingin ialah mencegah sengketa Irian Barat menjadi jalan masuk pengaruh komunisme ke Indonesia, khususnya pengaruh komunis Uni Soviet.

Amerika Serikat untuk memberi bantuan kepada Prancis karena mengkhawatirkan bahwa jatuhnya Vietnam ke tangan komunis akan menyebabkan jatuhnya wilayah-wilayah lain di Asia Tenggara seperti permainan kartu domino. Lihat pernyataan terkait Perimbangan kekuatan di Asia Tenggara pada President Eisenhower delivers Cold War domino theory speech. 17 Juli 2019 yang diunduh 25 Nov. 2019 dari https://www.history.com/this-day-in-history/eisenhower-gives-famous-domino-theory-speech.

Bab III

DIPLOMASI IRIAN BARAT DI TENGAH KETEGANGAN PERANG DINGIN

Setelah gagal mencari bantuan militer dari AS, Soebandrio mengusulkan agar Indonesia mencari bantuan militer ke Uni Soviet (Soebandrio 1957, 37). Oleh karena itu, 20 Desember 1960, sejumlah pejabat tinggi Indonesia, antara lain A. H. Nasution, Suryadarma, dan Soebandrio, berkunjung ke Uni Soviet untuk mengupayakan bantuan militer tersebut (Bhakti 1985, 4). Kunjungan ini menghasilkan kesepakatan Indonesia dan Uni Soviet dalam hal kerja sama bantuan militer. Untuk menindaklanjuti kesepakatan kerja sama ini, pada Juni 1961, Jenderal A. H. Nasution kembali ke Moskow. Kerja sama di

bidang militer ini penting bagi peningkatan kemampuan persenjataan Indonesia, khususnya untuk pembebasan Irian Barat.

A. AKSI DIPLOMASI KE BLOK KOMUNIS: PENDEKATAN INDONESIA KE UNI SOVIET

Program kerja sama militer Uni Soviet dan Indonesia dalam bentuk kredit peralatan militer muktahir. Peralatan militer tersebut meliputi: Angkatan Udara (20 bomber pancargas ringan jenis IL-28, 32 bomber lain-lain, 62 pesawat tempur pancargas MIG-17, 24 pesawat tempur lain-lain, 98 pesawat lain-lain—pesawat latih dan helikopter), Angkatan Darat (12 peluncur roket mobil ukuran 130-mm, 25 meriam anti-pesawat ukuran 85-mm, 25 meriam anti-pesawat ukuran 37-mm, Angkatan Laut (4 kapal perusak kelas Skorry, 2 kapal selam kelas W) (Said 1984, 105). Saat itu, Angkatan Udara Republik Indonesia (AURI) menjadi kekuatan udara pertama di negara berkembang yang memiliki pesawat tempur berkecepatan 2 mach. Bahkan, majalah penerbangan Belanda (*Avia-Vliegwereld*) menjuluki AURI sebagai kekuatan paling ditakuti di Asia Tenggara. Selanjutnya, majalah penerbangan Inggris (*Air Pictorial*) memberi komentar bahwa Angkatan Udara Australia ketinggalan dibandingkan AURI (Pakan 2002, 319).

Uni Soviet memiliki berbagai pertimbangan sehubungan dengan bantuan militer yang diberikannya kepada Indonesia. Pertimbangan itu meliputi: 1) dukungan politik, diplomasi, dan militer Uni Soviet akan meningkatkan pengaruhnya di Indonesia, 2) Uni Soviet berusaha melunakkan Jenderal Nasution yang antikomunis, 3) bantuan Uni Soviet akan mendekatkan PKI pada pusat kekuasaan di Indonesia (Bhakti 1985, 4). Di lain pihak, Indonesia juga memiliki pertimbangan-pertimbangan tertentu sehubungan dengan program bantuan itu. Pertimbangan Indonesia meliputi: 1) sistem persenjataan itu dapat digunakan untuk menghadapi Belanda jika terjadi perang terbuka di Irian Barat; 2) dalam rangka memberi peringatan, Indonesia mendapat bantuan senjata dari Uni Soviet walaupun tidak mendapatkannya dari

AS; 3) sebagai upaya memberi peringatan, Indonesia mulai mendekatkan diri kepada Blok Komunis yang merupakan lawan AS dalam Perang Dingin.

B. KEBIJAKAN MEDIASI AKTIF: AMERIKA SERIKAT MENDORONG PERUNDINGAN

Pada 25 Januari 1961, Howard P. Jones, Duta Besar AS, di Jakarta melakukan kunjungan kepada Presiden Kennedy guna menginformasikan perkembangan terakhir di Indonesia. Dia menjelaskan, Uni Soviet mendukung perjuangan Irian Barat secara politik maupun militer. Sehubungan dengan hal itu, strategi yang efektif mengimbangi dukungan Uni Soviet ini adalah memberi perhatian kepada Soekarno (Garnder 1999, 346–347). Sementara itu, bagi Soekarno, perjuangan Irian Barat merupakan prioritas kebijakan luar negeri Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan hubungan AS-Indonesia ditentukan oleh sikap AS terhadap sengketa Irian Barat.

Jones memberi rekomendasi, perubahan sikap AS terhadap sengketa Irian Barat merupakan sesuatu yang penting untuk segera dilakukan oleh Kennedy. AS perlu meninjau kembali kebijakan netralnya dalam sengketa Irian Barat. Hal ini untuk mengimbangi pengaruh Uni Soviet yang semakin meluas di Indonesia, khususnya terkait dengan bantuan militer. Perluasan pengaruh Uni Soviet ini menjadi pertimbangan utama sehingga perlu langkah-langkah berani untuk mengubah situasi agar tidak merugikan kepentingan AS pada kemudian hari. Kepentingan-kepentingan AS dalam Perang Dingin menjadi pertimbangan strategis bagi kebijakan luar negeri AS. Pada 19 April 1961, Robert W. Komer, Staf Dewan Keamanan Nasional AS, menyampaikan memorandum kepada Rostow, Asisten Khusus Presiden untuk Urusan Keamanan Nasional. Isi memorandum ini meliputi tiga hal yang implisit lebih berpihak kepada Indonesia, sebagai berikut:

1) Suatu krisis besar sebentar lagi akan pecah mengenai Irian Barat. Orang-orang Indo(nesia) sudah bertindak terlalu jauh sehingga tidak dapat mundur ...
2) Bagaimanapun isu itu akan muncul, Indonesia cepat atau lambat akan mendapat Irian Barat. Bagi suatu mayoritas PBB, dan kita akan mendapat kekalahan yang menyakitkan ...
3) Kepentingan-kepentingan strategis AS mengharuskan bahwa kita bergerak menuju pihak Indo. Bukan saja bahwa kita tidak dapat mencegah Soekarno memperoleh kemenangan; kita punya kepentingan positif di dalam meyakinkannya bahwa kebijakan kita tidak bermusuhan" (Gardner 1999, 349).

Terdapat dua hal penting bagi Komer, yaitu meyakini perang atas sengketa Irian Barat segera meletus dan kepentingan strategis AS terancam. Komer menilai eskalasi konflik Irian Barat terus meningkat. Pihak Belanda maupun Indonesia tidak ada yang mau mengalah. Tiap-tiap pihak teguh pada pendiriannya untuk memperjuangkan Irian Barat berada di bawah kekuasaan. Dengan demikian, perang terbuka sewaktu-waktu bisa meletus antara Belanda dan Indonesia karena memperebutkan wilayah Irian Barat. Jika perang ini terjadi, stabilitas dan keamanan di kawasan Asia-Pasifik terancam. Dampak lainnya, AS dapat terseret ke dalam kancah perang tersebut.

Lebih lagi, kepentingan strategis AS terancam oleh peningkatan eskalasi konflik itu. Komer yakin Indonesia akan memenangkan konflik Irian Barat. Hal ini berkaitan dengan kemampuan militernya yang semakin meningkat dan dukungan opini internasional—khususnya Blok Komunis. Jadi, AS tidak akan mampu membendung arah perkembangan konflik tersebut yang lebih menguntungkan Indonesia. Bagi AS yang terbaik adalah memainkan peran kontrukstif dalam konflik itu. Komer juga memperkirakan Indonesia akan lebih mendekatkan diri lagi kepada Blok Komunis jika terjadi perang terbuka. Hal ini dilakukan untuk mencari dukungan militer lebih lanjut dan politik. Di lain pihak, AS justru berharap Indonesia tidak terjebak

ke dalam pengaruh Blok Komunis. Jika hal ini terjadi, Indonesia bisa menjadi negara komunis terbesar di Asia Tenggara atau kedua terbesar di Asia. Kemungkinan ini tidak menguntungkan dilihat dari konteks Perang Dingin.

Pada akhir tahun 1961, Pemerintahan Kennedy meninggalkan kebijakan netral pasif yang dikembangkan oleh Eisenhower, lalu membantu secara aktif penyelesaian sengketa Irian Barat. Dalam risalahnya, Christopher J. McMullen mengidentifikasi beberapa peristiwa yang mendorong munculnya kebijakan aktif mediasi. *Pertama*, diangkatnya W. Averell Harriman, pada November 1961, sebagai Deputi Menteri Luar Negeri untuk urusan Timur Jauh. Hal ini menandakan berakhirnya kebijakan yang berat ke Eropa di Departemen Luar Negeri AS. Berakhirnya kebijakan ini membawa implikasi kepada sikap AS terhadap sengketa Irian Barat. *Kedua*, diumumkannya Trikora pada 19 Desember 1961 yang memuat perintah 1) gagalkan berdirinya negara Papua, 2) kibarkan bendera Merah Putih, 3) bersiap untuk mobilisasi umum. *Ketiga,* munculnya proposal George C. McGhee yang mengusulkan agar Pemerintah AS mengambil peran aktif dalam sengekta Irian Barat.

William Averell Harriman, diplomat senior AS, memandang negaranya perlu mengambil peran dalan sengketa Irian Barat (Bhakti, 1985, 7). Hal ini untuk menjaga kepentingan AS dan keamanan internasional. AS berkepentingan agar sengketa Irian Barat tidak semakin meruncing. Sengketa Irian Barat yang tidak terkendali menguntungkan komunis. Dia berharap AS dapat mengendalikan sengketa tersebut sehingga mau tidak mau perlu terlibat di dalamnya. Namun, keterlibatan AS sebagai pendorong ke arah negosiasi. Jadi, peran AS bukan bagian dari konflik, melainkan sebagai peredam konflik.

Posisi strategisnya mempermudah AS mewujudkan kebijakan aktif mediasi. Harriman seorang pejabat penting di Departemen Luar Negeri AS. Hal ini memberi kontribusi nyata kepada perubahan sikap

AS dalam sengketa Irian Barat. Perubahan sikap dari kebijakan pasif netral menjadi kebijakan aktif mediasi. Posisi strategisnya membuat langkah-langkahnya leluasa dalam memperjuangkan perubahan arah kebijakan AS. Dengan demikian, gagasan tentang perlunya AS memainkan peran aktif dalam sengketa Irian Barat berjalan sesuai dengan harapan.

Wibawa dan pengalamannya sebagai diplomat senior memperkuat upaya perubahan kebijakan AS atas sengketa Irian Barat. Pengalamannya sebagai diplomat terkemuka setelah Perang Dunia II membantu tugas yang diembannya. Presiden Kennedy menugaskan Harriman sebagai Direktur Timur Jauh, Departemen Luar Negeri AS.[5] Salah satu tugasnya adalah mengembangkan kerja sama dengan kawasan Timur Jauh, termasuk di dalamnya Indonesia. Dia memiliki pengetahuan yang cukup tentang Asia. Pemahaman dan interaksi dengan kawasan Asia membuat Harriman lebih mengerti aspirasi dan memiliki empati terhadap masyarakat di kawasan ini. Sebagian masyarakat menilai, dia paling bertanggung jawab atas munculnya kebijakan aktif mediasi.

Harriman memiliki pandangan positif terhadap Indonesia. Bagi Harriman, Soekarno bukan seorang komunis, melainkan seorang nasionalis (Bhakti 1985, 7). Berpijak pada pandangan ini, eksistensi Indonesia bukan musuh bagi AS walaupun juga bukan sahabat. Indonesia berpotensi menjadi daerah pengaruh Uni Soviet maupun AS. Jadi, eksistensi Indonesia bisa menjadi lawan atau kawan bagi AS. Bagi Harriman, persoalannya bagaimana menjadikan Indonesia sebagai kawan, alih-alih sebagai lawan.

[5] Jabatan ini di dalam lembaga Departemen Luar Negeri AS dikenal sebagai *Assistance Secretary of Eastern Affairs*. Semasa Eisenhower, William A. Harriman menjadi wakil AS untuk kerja sama ekonomi dengan Eropa. Harriman juga pernah memimpin delegasi pada konferensi di Jenewa mengenai Laos, perundingan pelarangan senjata nuklir tahun 1963.

Karena negosiasi sengketa Irian Barat tetap alot, tahun 1961 Indonesia menyatakan perang kepada Belanda. Hal ini ditandai oleh pidato Trikora. Presiden Soekarno menyampaikan pidato perjuangan bersenjata untuk Irian Barat di Yogyakarta pada 19 Desember 1961 (Lubis 1961, 120). Pidatonya menyerukan untuk mengangkat senjata menghadapi Belanda di Irian Barat. Dengan demikian, pidato Trikora Presiden Soekarno sebagai genderang perang yang memberi semangat kepada rakyat Indonesia untuk merebut kembali Irian Barat.

> "Nah, dan apa komando saja? Dengarkan, Saudara-saudara!
>
> Komando saja dengan tegas ialah: Gagalkan, hai seluruh rakjat Indonesia, gagalkan pendirian negara Papua itu.
>
> Apa komando saja lagi?
>
> Hei seluruh rakjat Indonesia, kibarkan bendera Sang Merah Putih di Irian barat itu! Tegas saja memberi komando ini. Batalkan negara Papua itu! Kibarkan bendera Sang Merah Putih di Irian Barat Gagalkan Kibarkan bendera kita! Siap sedialah, akan datang mobilisasi umum! Mobilisasi umum jang mengenai seluruh rakjat Indonesia untuk membebaskan Irian Barat sama sekali daripada tjengkeraman imperialis Belanda.
>
> Saudara-saudara. Inilah bunjinja komando saja. Djalankan komando saja ini!" (Lubis 1961, 120).

Pidato ini selanjutnya lebih dikenal dengan sebutan Trikora yang merupakan kependekan dari Tri (tiga) Komando Rakyat. Trikora memberi semangat rakyat untuk berjuang secara militer. Presiden Soekarno meminta bangsa Indonesia berperang menghadapi Belanda di Irian Barat. Soekarno melihat penyelesaian sengketa Irian Barat secara diplomasi tidak ada kepastian. Penyelesaian militer ditempuh setelah cara-cara diplomasi hampir mengalami jalan buntu. Soekarno diperkirakan saat itu tidak puas dengan perkembangan sengketa Irian Barat sehingga perlu mengambil langkah-langkah tegas terhadap Belanda.

Sebaliknya, Belanda juga meningkatkan kekuatan militer di Irian Barat. Kapal Induk Karl Doorman, kapal-kapal perusak, serta pesawat-pesawat tempur disiapkan di sekitar Irian Barat (Bhakti 1985, 5). Belanda mengerahkan kekuatan militer dalam skala besar, khususnya kekuatan laut. Belanda mengerahkan kapal induk. Belanda menyadari ancaman militer dari Indonesia cukup serius sehingga hal ini perlu ditanggapi secara serius pula. Belanda tidak mau mengambil risiko karena tidak siap menghadapi serangan Indonesia. Belanda juga mengetahui bahwa Indonesia sudah memperoleh persenjataan modern dari Uni Soviet. Belanda tidak meremehkan kekuatan atau ancaman militer Indonesia. Jadi, Belanda melakukan persiapan maksimal untuk menghadapi ancaman serangan Indonesia.

Kennedy tidak menginginkan Trikora dan kehadiran Angkatan Laut Belanda menjadi provokasi ke arah perang terbuka. Situasi sudah mulai memanas maka ancaman perang sudah mulai nyata. Perang antara Belanda dan Indonesia dikhawatirkan akan menyeret kekuatan-kekuatan lain. Uni Soviet sudah sejak awal memang mendorong Indonesia menggunakan kekuatan militer, sementara China berjanji mengirim tenaga relawan untuk membantu Indonesia dalam penyerbuan ke Irian Barat.

Sehubungan dengan hal itu, George C. McGhee, Ketua Dewan Perencanaan Departemen Luar Negeri AS, mengajukan proposal kepada Gedung Putih untuk menyikapi isu Irian Barat (McMullen 1981, 9). Selaku Ketua Dewan Perencanaan, dirinya memiliki kewenangan untuk memberi arah kepada kebijakan luar negeri AS. Dirinya bertanggung jawab terhadap arah kebijakan luar negeri karena tugasnya memang merancang kebijakan luar negeri AS. Arah kebijakan luar negeri AS yang disesuaikan kepada dinamika politik internasional pada masa itu.

Sebelumnya, McGhee berinisiatif membuat suatu penelitian terhadap sengketa Irian Barat yang dipimpin Edward E. Rice, seorang diplomat karier. Rice dan timnya melakukan penelitian terhadap

sengketa Irian Barat dan kebijakan luar negeri AS. Hasil penelitian ini mengarah kepada kesimpulan, AS perlu mengubah kebijakannya terhadap sengketa Irian Barat. AS dianjurkan untuk memainkan peran konstruktif dalam sengketa Irian Barat. Hasil penelitian tim yang diketuai Rice ini lalu diserahkan kepada McGhee yang diteruskan kepada Kennedy.

AS direkomendasi memainkan peran konstruktif dalam sengketa Irian penyelesaian Barat. Hal ini berarti tim peneliti menyarankan kepada Kennedy agar mendorong AS memprakasai suatu negosiasi antara Belanda dan Indonesia. Konsekuensinya, AS perlu mengambil prakarsa memimpin negosiasi itu.

Jadi, rekomendasi atau proposal McGhee didasarkan pada kesimpulan dari hasil penelitian Rice dan timnya. Rekomendasi ini menganjurkan AS sebaiknya meninggalkan kebijakan netral dan mengupayakan peran sebagai moderator dalam sengketa Irian Barat. McGhee merumuskan suatu solusi di mana PBB sebagai perwalian sementara sebelum kedaulatan Irian Barat diserahkan kepada Indonesia.

C. ADU STRATEGI DAN TAKTIK DIPLOMASI

Pada Februari 1961, Joseph Luns, Menteri Luar Negeri Belanda, melakukan kunjungan ke AS (Gardner 1999, 348).[6] Belanda berharap AS membantu jika terjadi perang terbuka atas sengketa Irian Barat. Harapan Belanda didasarkan pada jasanya kepada AS dalam Perang Dunia II. Harapan ini juga terkait dengan keberadaan aliansi NATO. NATO memungkinkan AS membantu Belanda. Sebaliknya, Kennedy tidak menunjukkan kesediaannya membantu Belanda secara militer jika terjadi konflik terbuka (Gardner, 1999, 348).

[6]Gardner, *50 Tahun Amerika Serikat-Indonesia*, 348.

Sumber: Uni.Lu-CVCE (2019)

Gambar 3.1 Joseph Luns

Sumber: Fadillah (2013)

Gambar 3.2 Kennedy dan Soekarno

Kunjungan Luns tidak mendapat tanggapan positif dari Kennedy. Hal ini tentu saja mengecewakannya. Diplomasi Luns tidak membawa hasil yang memuaskan. Namun, dia telah memperoleh gambaran bahwa AS di bawah Kennedy tidak lagi bisa diharapkan memberi dukungan dalam sengketa Irian Barat. Diplomasi Luns di awal

kepemimpinan Kennedy ini tidak terlepas dari upaya penjajakan untuk mengetahui posisi AS tersebut. Kegagalan diplomasi Luns ini menjadi catatan bagi Pemerintah Belanda. Oleh karena itu, Belanda mengantisipasi perkembangan sikap AS pada kemudian hari dalam kaitannya dengan sengketa Irian Barat.

Kennedy melakukan diplomasi personal sebelum berlangsung diplomasi mediasi. Pada 23–24 April 1961, dia mengundang Soekarno untuk berkunjung ke AS guna memperbaiki hubungan. Kunjungan ini dimanfaatkan untuk mendiskusikan hubungan AS-Indonesia. Hubungan AS-Indonesia selama ini kurang bersahabat. Hal ini disebabkan pendahulunya, yaitu Presiden Eisenhower, kurang suka terhadap Soekarno dan orientasi politik luar negerinya lebih ke Eropa. Sementara, Kennedy berpijak pada komitmennya dalam pendekatan baru kebijakan luar negeri. Dalam hal ini, komitmennya menyatakan akan membantu negara-negara di kawasan Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Di Asia, Indonesia termasuk negara yang memiliki potensi menjadi negara berpengaruh. Oleh karena itu, Kennedy memandang hubungan AS-Indonesia perlu ditingkatkan.

Ketika berdiskusi dengan Kennedy, Soekarno menyampaikan beberapa persoalan sebagai berikut:

1) Mengenai Allan Pope, sebagai tawanan Indonesia, Pope (pilot warga AS) menyokong pemberontakan PRRI/Permesta dari pusatnya di Filipina.
2) Bung Karno memberi tahu Kennedy bahwa Indonesia dapat membeli senjata di Soviet Uni, sesudah beberapa kali gagal untuk mendapat senjata dari AS. Kekuatan militer Indonesia mampu menghadapi Belanda di Irian Barat.
3) Selanjutnya, mengharapkan bantuan Kennedy dalam menyelesaikan soal Irian Barat secara terhormat untuk kedua belah pihak, Indonesia dan Belanda (Soebandrio 2001, 51).

Diplomasi personal ini dimanfaatkan untuk mencari dukungan AS dalam soal sengketa Irian Barat. Dukungan AS memiliki nilai strategis terhadap prospek penyelesaian sengketa Irian Barat. Nilai strategis ini tidak terlepas dari keberadaan AS sebagai negara yang sangat berpengaruh di dunia internasional, termasuk kepada Belanda dan Indonesia. Dengan bermodalkan pengaruhnya itu, AS akan dapat lebih mudah untuk menggiring Belanda dan Indonesia ke meja perundingan. Bahkan, AS juga tidak segan-segan menggunakan pengaruhnya ketika perundingan soal Irian Barat mengalami jalan buntu. Akibatnya, pengaruh AS itu dapat mengatasi berbagai permasalahan selama negosiasi soal Irian Barat berlangsung.

Diplomasi personal yang dilakukan oleh Kennedy mewarnai situasi sebelum terjadi negosiasi antara Belanda dan Indonesia soal Irian Barat. Pada 9 Desember 1961, Kennedy mengirim surat kepada Soekarno yang isinya sebagai berikut:

1) Kennedy meminta Duta Besar Jones untuk membicarakan sengketa Irian Barat dengan Soekarno lebih mendalam lagi agar tidak menjadi isu internasional yang membahayakan.
2) Dalam penilaian Kennedy, jurang yang memisahkan posisi Belanda dan Indonesia semakin mengecil. Oleh karena itu, gagasan yang tepat akan mengakhiri kekuasaan Belanda di Irian Barat, sebaliknya akan memberi kesempatan kepada Indonesia untuk menentukan masa depan wilayah itu.
3) AS bersedia menjalankan peran yang bermanfaat bagi Indonesia dan Belanda untuk penyelesaian sengketa Irian Barat.
4) Kennedy meminta agar Indonesia menahan diri untuk tidak menggunakan kekerasan dalam penyelesaian sengketa Irian Barat karena hal ini akan menyulitkan Kennedy dalam upayanya menyelesaikan sengketa Irian Barat secara damai.
5) Setelah Duta Besar Jones merundingkan sengketa ini, Kennedy mengharapkan masukan dari Soekarno soal apa dan bagaimana

AS dapat membantu penyelesaian sengketa Irian Barat secara damai (Harsono 1985, 148).

Dari butir ke-2 surat di atas, Kennedy dipandang lebih berpihak kepada Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Sikap AS mengalami perubahan yang signifikan dari yang semula memihak Belanda, bergeser menjadi lebih memihak Indonesia. Dia mengungkapkan pandangannya untuk mengakhiri kekuasaan Belanda dan memberi kesempatan kepada Indonesia menguasai Irian Barat. Hal ini memberi jalan kepada Indonesia memperoleh Irian Barat melalui jalan damai atau negosiasi. Kennedy menentang penyelesaian sengketa Irian Barat dengan kekerasan. Oleh karena itu, dia meminta Indonesia menahan diri untuk tidak terpancing menggunakan kekerasan dalam menanggapi konflik Irian Barat. Penggunaan kekerasan hanya akan merusak citra Indonesia di mata internasional. Padahal, citra Indonesia yang kooperatif diperlukan untuk memenangkan opini internasional.

Di samping itu, Kennedy menawarkan diri untuk memainkan peran dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Peran AS dalam konflik Irian Barat sebenarnya sesuatu yang diharapkan oleh Indonesia. Indonesia sejak semula berharap ada pihak ketiga, dalam sengketa Irian Barat. Sejarah membuktikan, sengketa ini tidak bisa diselesaikan secara perundingan hanya antara Belanda dan Indonesia. Pihak Indonesia sering dikecewakan oleh Belanda dalam proses perundingan. Oleh karena itu, Belanda diharapkan bersikap adil dan serius dalam penyelesaian sengketa Irian Barat yang digagas oleh Kennedy. Apalagi, pihak ketiganya adalah negara adidaya. Jadi, negara itu dapat menggunakan pengaruhnya dalam proses perundingan.

Presiden Soekarno menanggapi dengan baik uluran tangan Presiden Kennedy ini dalam sengketa Irian Barat. Tanggapan Presiden Soekarno dapat dilihat dari surat balasannya kepada Kennedy tertanggal 12 Desember 1961. Surat ini berisi pandangan dan sikap Soekarno, sebagai berikut:

1) Soekarno menyampaikan ucapan terima kasih atas surat Kennedy dan berharap AS dan Indonesia dapat lebih bersahabat dan bekerja sama.
2) Soekarno menyampaikan sentimen rakyat Indonesia kepada Belanda karena upaya Belanda untuk memisahkan Irian Barat dari Indonesia.
3) Seandainya Irian Barat segera diserahkan kepada Indonesia, Soekarno menjamin akan terjadi ketertiban dan keamanan di wilayah itu. Dalam pandangan Soekarno, Belanda bersikap keras kepala dalam sengketa ini karena merasa mendapat dukungan dari AS.
4) Soekarno berharap AS mengupayakan agar Belanda menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia supaya terhindar dari perang terbuka. Dia juga mengingatkan sejauh Belanda meneruskan langkahnya mendirikan negara Papua, perang terbuka di Irian Barat tidak dapat terelakkan (Harsono 1985, 149).

Hal yang menarik dari balasan Soekarno kepada Kennedy adalah penilaian Soekarno atas hubungan AS-Belanda dalam sengketa Irian Barat. AS ditempatkan sebagai pihak yang ikut bertanggung jawab atas sikap konservatif Belanda dalam sengketa Irian Barat. Belanda tidak bersedia menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia karena merasa didukung oleh AS. Oleh karena itu, dukungan AS kepada Belanda harus sungguh-sungguh dikurangi jika penyelesaian sengketa Irian Barat ingin diwujudkan. Sebenarnya, Soekarno secara implisit menganjurkan supaya AS membuat jarak dengan Belanda. Upaya mengucilkan Belanda ini akan memperlemah Belanda dari segi politik maupun militer. Akhirnya, kondisi Belanda yang lemah itu diharapkan akan menguntungkan Indonesia dalam sengketa Irian Barat, baik dalam penyelesaian secara diplomatik maupun militer.

Soekarno memanfaatkan kekhawatiran AS akan terjadinya perang dalam sengketa Irian Barat. Kekhawatiran ini dijadikan senjata

oleh Soekarno agar AS memberi tekanan diplomatik kepada Belanda dalam soal Irian Barat. Tekanan diplomatik kepada Belanda dan penyerahan Irian Barat merupakan harga yang harus dibayar jika ingin menghindari perang terbuka atas sengketa Irian Barat. Harga yang harus dibayar oleh AS ini masih lebih rendah nilainya dibandingkan seandainya Indonesia menjadi kekuatan komunis terbesar di Asia Tenggara. Dalam kenyataannya, AS lebih memilih mencegah Indonesia menjadi kekuatan komunis. Oleh karena itu, AS lebih memilih memberikan Irian Barat kepada Indonesia ketimbang mendukung *status quo* di Irian Barat.

Pada pertengahan Desember 1961 itu, Presiden Kennedy juga berkirim surat kepada Jan de Quay, Perdana Menteri Belanda, yang isinya menekankan pentingnya menghindari perang dan mendesak perlunya penyelesaian secara damai (McMullen 1981, 9). Jan de Quay juga mendapat seruan dari AS agar sama-sama menyelesaikan sengketa Irian Barat. Penyelesaian sengketa Irian Barat juga langsung berhubungan dengan keberadaan Belanda. Bahkan, sikap Pemerintah Belanda dipandang sebagai salah satu kunci penyelesaian sengketa Irian Barat secara damai. Jika Belanda mendukung, rencana perundingan ini akan berhasil dan sebaliknya.

Selanjutnya, 19 Desember 1961, J. H. Van Roijen, Duta Besar Belanda untuk Washington, menginformasikan kepada Departemen Luar Negeri AS soal kesediaan negaranya berunding dengan Indonesia (McMullen 1981, 9). Namun, dia juga menyatakan kepedulian kepada masa depan rakyat Irian Barat. Oleh karena itu, Belanda masih tetap ingin mengangkat isu hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat. Dengan demikian, posisi Belanda tetap seperti yang tertuang di dalam Rencana Luns.

Di samping itu, Van Roijen juga menganggap perlunya kehadiran pihak ketiga dalam rencana negosiasi tersebut. Pihak ketiga yang dipandang tepat olehnya untuk terlibat dalam proses perundingan ini adalah PBB. Belanda memang mengharapkan PBB ikut campur

dalam sengketa Irian Barat. Harapan Belanda ini terlihat dalam butir-butir Rencana Luns. Butir-butir ini berisi harapan Belanda agar Sekjen PBB menyiapkan komisi untuk hak menentukan nasib sendiri, staf, dan fasilitas administrasinya di Irian Barat.

Pada hari yang sama atau tanggal 19 Desember 1961, U Thant, Pelaksana Tugas Sekjen PBB, mengirim pesan kepada Soekarno dan Jan de Quay. Isi pesan ini adalah keprihatian yang sungguh-sungguh terhadap ketegangan hubungan Belanda dan Indonesia (McMullen 1981, 10). Di samping itu, U Thant juga mendesak kedua belah pihak untuk menuju meja perundingan. Dalam hal ini, U Thant tidak begitu saja memenuhi harapan Van Roijen yang menginginkan PBB menyediakan staf dan fasilitas administrasi di Irian Barat. Sebaliknya, U Thant hanya mendesak Belanda dan Indonesia segera berunding. Jadi, U Thant menunjukkan sikap netral dalam sengketa Irian Barat ini.

U Thant, mewakili PBB atau masyarakat internasional, merasa terpanggil untuk memberi dorongan agar sengketa Irian Barat dapat diselesaikan secara damai. Seandainya terjadi perang terbuka, Dewan Keamanan PBB akan memiliki beban masalah baru, sementara masalah keamanan internasional di tempat lain saja belum dapat diatasi secara sungguh-sungguh, seperti ketegangan China dengan Taiwan, konflik Arab dan Israel, konflik Indocina. Di samping itu, jalan perundingan dalam sengketa Irian Barat lebih sesuai dengan tujuan PBB yang salah satunya adalah mewujudkan keamanan internasional dan perdamaian dunia.

> "Tujuan dari PBB adalah mempertahankan keamanan dan perdamaian internasional, sampai titik akhir: secara bersama menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang mungkin membahayakan perdamaian, dan semua tindakan dimaksudkan untuk perdamaian, dan bersesuaian dengan dasar keadilan dan hukum internasional, bersesuaian dan setuju untuk menghilangkan pertengkaran internasional yang mengganggu perdamaian" (Piagam PBB 1945, 1).

Pada 22 Desember 1961, Jan de Quay, Perdana Menteri Belanda, setuju untuk melakukan perundingan tanpa syarat soal Irian Barat seandainya pihak Indonesia juga bersedia melakukan hal yang sama (Soebandrio 2001, 10). Kesediaan Belanda untuk berunding tidak terlepas dari diplomasi AS maupun PBB terhadap Belanda dalam soal sengketa Irian Barat. Diplomasi AS berhasil meyakinkan Belanda akan pentingnya penyelesaian sengketa Irian Barat melalui jalur negosiasi. Penyelesaian sengketa Irian Barat melalui perundingan tidak hanya menjadi harapan AS, tetapi juga menjadi keinginan masyarakat internasional.

Pada Januari 1962, Belanda akhirnya menyetujui sesuatu yang penting dalam wacana diplomasi mediasi. Hal itu adalah isu hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat tidak ditunda terlalu lama dan menjadi keluaran dari negosiasi (McMullen 1981, 10). Sementara, Indonesia tetap pada pendirian bahwa perundingan dapat dilakukan jika Belanda menyetujui untuk menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia. Oleh karena itu, McMullen menilai Belanda lebih fleksibel ketimbang Indonesia dalam soal prasyarat perundingan. Indonesia mencurigai AS diam-diam akan mendukung Belanda karena ada kesepakatan isu Irian Barat akan menjadi keluaran dari negosiasi.

Dengan demikian, perundingan sengketa Irain Barat dapat dilakukan karena Belanda bersedia mengubah posisinya soal hak menentukan nasib sendiri. Penyerahan kedaulatan dilakukan terlebih dahulu setelah baru dilaksanakan hak menentukan sendiri kepada rakyat Irain Barat. Namun, Belanda memberi catatan pelaksanaan hak menentuan sendiri tidak boleh terlalu lama setelah penyerahan kekuasaan. Tentu saja, hal ini disambut gembira oleh Indonesia yang sejak semula memang mengharapkan rumusan demikian. Namun, Belanda menggarisbawahi agar hak menentukan nasib sendiri tercantum dalam perjanjian damai antara Belanda dan Indonesia.

Selanjutnya, pada 1 Januari 1962, AS mengajukan usulan kepada Sekjen PBB agar lebih berperan aktif dalam sengketa Irian Barat. Peran aktif ini diperlukan untuk mencari solusi damai atas sengketa Irian Barat. Solusi damai menjadi kepentingan AS, khususnya, dan masyarakat inernasional pada umumnya. Karena sengketa ini terkait kepentingan internasional, U Thant segera mengambil langkah-langkah kongkret. Setelah berkonsultasi dengan wakil Belanda dan Indonesia di New York, U Thant memutuskan bahwa pelaksanaan perundingan Irian Barat akan dibantu oleh PBB (McMullen, 1981, 10).

AS mencoba menggalang dukungan PBB dalam upayanya merintis diplomasi mediasi atas sengketa Irian Barat. AS memerlukan mitra dalam upayanya menyelesaikan sengketa Irian Barat. PBB merupakan mitra yang dipandang tepat karena mewakili masyarakat internasional yang memiliki kepentingan atas penyelesaian sengketa Irian Barat secara damai. PBB juga merupakan organisasi internasional yang memiliki kewenangan terhadap upaya penyelesaian masalah keamanan internasional. AS perlu bermitra dengan PBB juga karena pertimbangan legitimasi internasional. AS berharap upaya diplomasi mediasi yang akan dilakukan akan mendapat pengakuan dan dukungan masyarakat internasional. Keduanya diperlukan oleh AS agar diplomasi yang akan dilakukan berhasil dengan gemilang sesuai dengan harapan semua pihak.

Sementara itu, ketegangan antara Belanda dan Indonesia semakin meningkat dengan terjadinya insiden Vlakke Hock atau insiden Kapal Matjan Tutul pada 15 Januari 1962. Suatu pertempuran laut antara Angkatan Belanda dengan Angkatan Laut Indonesia. Pertempuran ini menenggelamkan kapal perang Indonesia bernama Matjan Tutul. Kapal ini terkena serangan pada bagian buritan dan gudang amunisinya meledak. Komandan kapal bernama Wiratno gugur. Di samping itu, seorang perwira tinggi Angkatan Laut, Laksamana Yos Sudarso hilang dan dipastikan gugur dalam pertempuran ini. Sebanyak 52

prajuritnya berhasil diselamatkan dan termasuk di dalamnya Kolonel Soedomo (Penders 2001, 344). Dia selanjutnya menjadi pejabat tinggi pada era Pemerintahan Orde Baru.

Yusuf Ronodipuro, anggota perwakilan Indonesia di PBB, menggambarkan peristiwa ini sebagai tindakan yang tidak terkoordinasi antara diplomat yang berunding di New York dan aksi militer di Irian Barat. Dia juga menilai insiden ini merugikan citra Indonesia karena Indonesia bisa dipandang melakukan provokasi. Oleh karena itu, perwakilan Indonesia di PBB harus bekerja keras meyakinkan wakil negara-negara lain soal insiden tersebut. Pihak Indonesia meyakinkan mereka bahwa kapal Indonesia saat itu sedang melakukan patroli ke wilayah itu, jadi bukan untuk melakukan infiltrasi. Namun, pihak Belanda mempersoalkan jika hanya melakukan patroli, mengapa membawa pasukan dalam jumlah besar. Hal ini dikhawatirkan akan mengurangi dukungan negara-ngara lain terhadap perjuangan Indonesia.[7]

Pada saat itu, ketegangan hubungan Belanda-Indonesia terus meningkat. Kedua negara sudah diambang peperangan. Untuk mencegah situasi yang tidak diinginkan, Presiden Kennedy mengirim Robert Kennedy ke Indonesia pada Februari 1962. Dia bertugas menjalankan misi diplomatik, yaitu mendorong Indonesia dan Belanda ke meja perundingan untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat. Jalan perundingan atau negosiasi merupakan solusi yang lebih diharapkan oleh AS. Negara ini tidak menginginkan terjadi perang antara Belanda dan Indonesia karena memperebutkan Irian Barat.

Pada 12 Februari 1962, Robert Kennedy dan Soekarno terlibat perundingan yang menyangkut sengketa Irian Barat dan kepentingan AS. Dalam perundingan dibicarakan tiga hal pokok, sebagai berikut:

---

[7] Yusuf Ronodipuro adalah Diplomat Indonesia di New York (PBB), tahun 1960–1963. Di samping itu, dia juga Diplomat Indonesia di Washinton D.C., tahun 1963–1965, Wakil Duta Besar di Manila, wawancara pribadi di Jakarta, 9 November 2006.

1) Semua *precondition* ditinggalkan dengan syarat bahwa dapat dicapai persetujuan agenda mengenai diadakannya perundingan.
2) Mengenai agenda, diadakan perundingan pendahuluan dengan syarat bahwa pertemuan tersebut harus dirahasiakan.
3) Presiden Soekarno setuju untuk didampingi pihak ketiga dalam perundingan sebagai moderator. Indonesia dan Belanda menyetujui diplomat senior AS, Bunker sebagai wakil pribadi dari Sekjen PBB U Thant (Soebandrio 2001, 54).

Dalam misi diplomatiknya, Robert Kennedy juga berusaha membebaskan Allen Pope. Allen Pope, seorang penerbang AS, divonis mati oleh pengadilan di Indonesia karena terlibat dalam PRRI/ Permesta. Soekarno mengaitkan pembebasan Pope dengan upaya tekanan AS kepada Belanda soal Irian Barat dalam sengketa Irian Barat (Gardner 1999, 353). Gagasan Soekarno ini ditolak oleh Robert Kennedy walaupun akhirnya Soekarno melepaskan tawanan perang tersebut. Upaya saling mengaitkan antara satu persoalan dengan persoalan lain adalah lazim dilakukan dalam dunia diplomasi. Namun, permintaan Soekarno tersebut adalah wajar ditolak oleh Robert Kennedy. Dia mewakili negara besar maka tidak mudah baginya menerima tekanan Soekarno yang mewakili negara berkembang. Jadi, perundingan soal Pope tidak menghasilkan kata sepakat dan Soekarno saat itu tidak menjanjikan pembebasan Allen Pope.

Namun, misi utama Robert Kennedy adalah mendorong Indonesia ke meja perundingan. Kesediaan Indonesia merundingkan sengketa Irian Barat dengan Belanda dipandang merupakan keberhasilan misi diplomatik ini. Perundingan sengketa Irian Barat mengurangi potensi perang terbuka. Kemungkinan terjadi perang ini sesuatu yang merisaukan Kennedy dan sebisa-bisanya dia mencoba untuk memperkecilnya melalui diplomasi. Oleh karena itu, Kennedy

mengirim Robert Kennedy untuk membantu menyelesaikan sengketa Irian Barat melalui jalan damai.

Pada 2 Maret 1962, Joseph Luns, Menteri Luar Negeri Belanda, melakukan pembicaraan dengan Kennedy di Gedung Putih (McMullen 1981, 11). Dalam kesempatan itu, Kennedy mendesak Luns agar memandang sengketa Irian Barat dalam konteks yang lebih luas, yaitu dalam konteks Uni Soviet dan China yang sedang mendesak Blok Barat di Asia Pasifik. Di samping itu, Kennedy juga mengatakan kepada Luns bahwa Irian Barat tidak begitu penting untuk kepentingan Blok Barat. Dia juga menambahkan bahwa AS tidak terlalu yakin pada kekuatan Soekarno. Peluang Komunis (PKI) untuk mengambil alih pemerintahan semakin besar jika terjadi perang terbuka di Irian Barat. Kennedy memperingatkan akan terjadi malapetaka terhadap posisi dunia bebas di Asia. Hal ini juga membahayakan upaya AS membendung komunisme di Vietnam.

Pada prinsipnya, Kennedy sebenarnya meminta Belanda agar menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Belanda sebagai bagian dari Blok Barat diminta rela berkorban demi kepentingan yang lebih besar. Karena sebagai bagian Blok Barat, Belanda diminta jangan hanya melihat kepentingan nasionalnya, tetapi melihat kepentingan bersama masyarakat bebas di Asia Pasifik yang terancam oleh komunisme, khususnya, dan perimbangan kekuatan dalam Perang Dingin pada umumnya.

Akhirnya, pada 12 Maret 1962, Jan de Quay, Perdana Menteri Belanda, menyetujui proposal PBB dalam rangka pembicaraan tidak resmi atau rahasia di Middleburg. Selanjutnya, 14 Maret 1962, Soebandrio, Menteri Luar Negeri RI, menyusul menandatangani proposal perundingan tersebut (McMullen 1981, 12). Perundingan tidak resmi ini dibantu PBB, tetapi mediatornya adalah Ellsworth Bunker, warga negara AS. Belanda dan Indonesia siap menuju meja perundingan, tetapi dengan posisinya masing-masing dalam sengketa Irian Barat. Belanda dan Indonesia memiliki posisi yang sangat

berbeda dalam memandang penyelesaian sengketa Irian Barat. Belanda memandang penyelesaian sengketa Irian Barat dalam kerangka pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri, sebaliknya Indonesia melihat penyelesaian sengketa Irian Barat dalam kerangka peralihan administrasi pemerintahan di Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia.

Diplomasi mediasi juga dipandang sebagai perwujudan dukungan AS terhadap resolusi yang diajukan oleh negara-negara Afrika. Resolusi itu berisi seruan agar sengketa Irian Barat yang melibatkan Belanda dan Indonesia diselesaikan melalui jalur perundingan. Penyelesaian lewat perundingan dipandang lebih menguntungkan daripada secara militer. Pilihan ini menguntungkan masyarakat internasional karena sejalan dengan semangat menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Di samping itu, penyelesaian secara negosiasi juga sejalan dengan kepentingan AS yang tidak menginginkan perang atas sengketa Irian Barat. Oleh karena itu, AS tidak hanya mendukung dalam bentuk suara, tetapi aktif mengambil langkah-langkah nyata guna melakukan diplomasi mediasi.

D. TANGGAPAN POLITIK AMERIKA SERIKAT

Wacana kebijakan aktif mediasi menimbulkan pro dan kontra di lingkungan eksekutif. Kubu yang pro atau akomodatif adalah mereka yang mendukung kebijakan aktif dan diplomasi mediasi. Juru bicara kubu akomodatif adalah Howard P. Jones, Duta Besar AS di Jakarta. Kubu ini berpandangan cepat atau lambat Irian Barat akan jatuh juga ke tangan Indonesia (Said 1984, 109). Oleh karena itu, kelompok ini merekomendasi agar Pemerintah AS menyeseuaikan dengan perkembagan ini. Pejabat-pejabat yang mendukung diplomasi mediasi ini berada di lingkungan Deputi Urusan Pasifik Barat Daya dan Deputi Urusan Timur Jauh, Departemen Luar Negeri. Mereka didukung oleh sejumlah pejabat di Pentagon dan penasihat sipilnya. Tokoh akomodatif di Pentagon adalah Brigjen. Edward Lansdale, dan Robert

McNamara. Tokoh akomodatif di Gedung Putih adalah Walt Rostow, Robert Komer, dan Robert Johnson (Said 1984, 109).

Sementara itu, kubu garis keras adalah mereka yang menolak tuntutan Indonesia dalam sengketa Irian Barat, termasuk menolak kebijakan aktif dan diplomasi mediasi. Mereka adalah Dean Rusk, Menteri Luar Negeri, George Ball, Wakil Menteri Luar Negeri, Adlai Stevenson, Duta Besar AS untuk PBB, dan Harlan Cleveland, Pembantu Menteri Luar Negeri untuk urusan Organisasi Internasional. Mereka didukung oleh CIA (Said 1984, 110). Namun, dalam perkembangannya, Dean Rusk berubah mendukung kebijakan aktif dan diplomasi mediasi yang dilakukan AS terhadap sengketa Irian Barat. Pejabat tinggi CIA mengalami perubahan signifikan menyusul kegagalan AS dalam mendukung operasi militernya di Kuba. Pada September 1961, Allen Dulles, Direktur CIA digantikan oleh John McCone (Said 1984, 111). Hal ini merupakan strategi untuk memperlemah kubu garis keras dan memperlancar pelaksanaan diplomasi mediasi.

Kebijakan aktif mediasi juga ditolak beberapa anggota lembaga legislatif. Sebelum diplomasi mediasi dilaksanakan, Kennedy membicarakannya dengan William Fulbright, Ketua Komisi Urusan Luar Negeri Senat. Artinya, Kennedy sudah melakukan pendekatan kepada pihak yang tepat. Ketua Komisi Urusan Luar Negeri Senat diharapkan mampu memengaruhi anggota komisinya, khususnya, dan anggota Kongres umumnya. Mereka diharapkan agar mendukung rencana Kennedy tersebut atau diplomasi mediasi. Setidaknya, rencana itu tidak mendapat tantangan dari Kongres. Hal ini memang perlu dilakukan karena Senat memiliki kewenangan untuk memantau dan mengendalikan pelaksanaan kebijakan luar negeri AS.

Namun, pada tahun 1961 sebagian anggota Kongres tidak menyetujui dukungan AS kepada Indonesia soal Irian Barat. Misalnya, Senator Dodd menolak penguasaan Irian Barat oleh Indonesia karena dipandang berpotensi menjadi negara komunis. "Of all the

governments in the non-Communist world, risks, perhaps, the greatest chance of falling to Communism before the decade is out" (Jones 1977, 202). Selanjutnya, William S. Broomfield, anggota senior dari Partai Republik dan anggota *House Foreign Affairs Committee* menyebut Soekarno sebagai orang lalim, Hitler dari Asia, dan brandal internasional (Jones 1977, 202). Julukan-julukan ini menggambarkan anggota Kongres dari Partai Republik tersebut membenci Soekarno.

Sikap anti atau kurang bersahabat kepada Indonesia yang ditunjukkan sebagian anggota Kongres adalah warisan garis politik AS pada era Presiden Eisenhower dan masih tersisa pada masa Kennedy. Hal ini juga menggambarkan betapa sebagian anggota Kongres dari Partai Republik atau kaum Republiken sangat konservatif. Mereka tidak mudah menerima perubahan-perubahan kebijakan luar negeri AS. Mereka tidak mudah menyesuaikan diri dengan dinamika politik internasional. Sikap mereka relevan pada masa Pemerintahan Eisenhower karena sejalan dengan sikap Pemerintah Eisenhower yang juga berasal dari Partai Republik. Jadi, sikap Konservatif kepada Indonesia pada masa sebelumnya sebagai dukungan partai kepada presidennya yang juga berasal dari Partai Republik. Hal ini sebagai upaya mengawal garis politik Eisenhower.

Sikap konservatif anggota Kongres ini juga sebagai wujud sikap kritis kaum Republiken kepada Pemerintahan Kennedy yang berasal dari Partai Demokrat. Hal ini lazim dilakukan dalam kehidupan politik di Kongres AS. Kehidupan politik di Kongres AS menjunjung nilai-nilai demokrasi atau kebebasan berpendapat sesuai dengan aspirasi setiap individu dan kelompoknya. Nilai-nilai demokrasi ini memberi ruang yang sebesar-besarnya kepada perbedaan pendapat, termasuk di dalamnya sikap kritis tersebut. Walaupun AS menganut sistem pemerintahan presidensial, anggota kongresnya dapat mengkritisi kebijakan pemerintahnya yang dipandang kurang tepat. Kebijakan pemerintah di AS bukan sesuatu yang bebas dari kritikan dan komentar masyarakat maupun politisi yang tidak sejalan dengan garis

kebijakan pemerintah tesebut. Kritikan-kritikan yang tajam bisa muncul walaupun AS tidak menganut sistem parlementer dan tidak mengenal kekuatan oposisi.

Sikap kritis anggota Kongres di atas juga dilatarbelakangi dimensi ideologi dan dimensi anti Soekarno. Secara ideologi, Indonesia dicurigai sebagai negara yang berpihak kepada komunisme. Di Indonesia, kekuatan komunis sangat besar. Oleh karena itu, anggota Kongres mengkhawatirkannya akan mendorong Indonesia ke arah Blok Komunis. Kekhawatiran anggota Kongres ini bisa dipahami karena memang demikian kehidupan politik di alam demokrasi yang normal. Namun, anggota Kongres kurang memperhitungkan struktur politik atau tatanan politik Indonesia saat itu.

Pada tahun 1961, Indonesia di bawah Demokrasi Terpimpin atau demokrasi yang tidak normal, jadi kendali utama berada di tangan Soekarno. Partai politik bukan kekuatan utama yang dapat menekan Soekarno. Partai politik, termasuk PKI, menyesuaikan diri kepada kebijakan Soekarno. Di samping itu, tatanan Demokrasi Terpimpin memberi peran politik kepada militer sehingga dapat membayangi tarikan politik kekuatan komunis. Dengan demikian, kekuatan komunis tidak leluasa melakukan kiprah politiknya karena harus memperhitungkan eksistensi militer yang secara politik bertentangan. Jadi, kekhawatiran ini tidak perlu berlebihan jika mereka memahami dinamika politik di Indonesia.

Jika merujuk pada logika politik Bung Hatta, sikap AS memusuhi Indonesia adalah tidak konsisten dengan *containment policy*. AS berusaha membendung perluasan komunis dengan cara mendirikan berbagai aliansi, seperti NATO, SEATO, dan ANZUS. Namun, sikapnya kepada Indonesia yang tidak bersahabat atau netral dalam sengketa Irian Barat membuat Indonesia mendekatkan diri kepada Blok Komunis, Uni Soviet dan China. AS memusuhi Indonesia karena curiga kepada perluasan pengaruh komunis, tetapi sikap ini justru memberi peluang kepada bertambah luasnya komunis di Indonesia.

Dengan demikian, sikap AS tersebut telah merugikan kepentingannya sendiri dalam konteks pembendungan komunis atau *containment policy,* sebaliknya AS justru menguntungkan kekuatan komunis, dalam hal ini Uni Soviet dan China. Karena tanpa diundang, Indonesia datang ke Uni Soviet dan China untuk mencari dukungan dan perlindungan guna menghadapi sengketa Irian Barat dan tekanan AS.

Sikap negatif anggota Kongres kepada Indonesia juga disebabkan faktor Soekarno. Karena sangat membenci Soekarno, anggota Kongres memberi predikat buruk kepada Soekarno. Anggota Kongres membencinya disebabkan sikap Soekarno yang sering menyerang Blok Barat atau AS. Namun, mereka juga harus bersikap terbuka terhadap kritik atau evaluasi. Soekarno sering menyerang AS atau Blok Barat karena keduanya sering mendukung posisi Belanda di Irian Barat. Bagi Soekarno, siapa pun yang mendukung Belanda dalam sengketa Irian Barat adalah lawan bangsa Indonesia, sebaliknya siapa pun yang mendukung Indonesia dalam sengketa Irian Barat adalah kawan. Soekarno bersikap pragmatis demi perjuangan Irian Barat. Oleh karena itu, anggota Kongres seharusnya juga menyadari bahwa sikap Soekarno menyerang Blok Barat atau AS bukan tanpa alasan. Soekarno bersikap demikian akibat kebijakan Blok Barat atau AS yang merugikan kepentingan Indonesia khususnya pada masa Eisenhower.

Walaupun sebagian anggota Kongres bersikap negatif kepada Soekarno, Presiden Kennedy tetap bersikap positif dan bersahabat dengan Soekarno. Kennedy dan Kongres berbeda pendapat soal Indonesia. Sikap Kongres di atas sebagai kontrol terhadap pemerintah. Mekanisme pengawasan politik adalah perwujudan dari prinsip *checks and balances* yang memang dijamin oleh undang-undang. Dengan dilaksanakannya *cheks and balances*, pemeritahan Kennedy melaksanakan kebijakan yang berhubungan dengan Indonesia lebih berhati-hati. Namun, pemerintahan Presiden Kennedy tidak kehilangan semangat untuk mengembangkan kerja sama dengan Indonesia. Semangat untuk mengembangkan kerja sama dengan Indonesia masih

menjadi dorongan yang hidup dalam pemerintahan Kennedy. Rupanya ini memberi keyakinan dan pencerahan bahwa pengembangan kerja sama AS dan Indonesia dengan segala konsekuensinya merupakan sesuatu yang penting.

Akibat semangat kerja sama tersebut, pada tahun 1962, Kennedy menetapkan program bantuan kepada Indonesia yang dikenal dengan sebutan *Civic Mission*. Bahkan, AS menganjurkan dibentuk Military Training Advisory Group (Miltag) atau Kelompok Penasihat Latihan Militer di Jakarta. Hal ini untuk membantu pelaksanaan *Civic Mission* Seskoad. *Civic Mission* adalah program yang berhubungan proyek-proyek sipil, seperti perbaikan saluran air, pembuatan jembatan, jalan, dan lahan persawahan.[8]

Di lain pihak, Harian *New York Times* pada 1 Desember 1961 menggambarkan dua klaim atas Irian Barat, tetapi semangatnya lebih berpihak kepada Belanda.

> "Netherlands New Guinea has long been administered by the Dutch as part of the Netherlands East Indies. It was not included in territory of Indonesia Republic, which was formed after World War II. This caused friction between Indonesia, which claims the area for geographic reasons, and the Netherlands, which holds that the population of Netherlands New Guinea has no ties with the Malay population of Indonesia" (Deplu 1961, 51).

Pandangan ini menggambarkan bahwa Belanda lebih berhak dibandingkan Indonesia atas Irian Barat. Hal ini berkaitan dengan penilain bahwa Belanda telah lama berkuasa di Irian Barat. Sementara, Indonesia dalam pemahamannya adalah negara yang terbentuk

---

[8] Tahun 1964, Dean Rusk, Menteri Luar Negeri AS, menyatakan bahwa arti utama MILTAG adalah sebagai mitra antikomunis yang berada di lingkungan AD. Dengan demikian, bantuan nyata bagi rakyat Indonesia juga memiliki latar belakang kepentingan nasional AS yang nyata pula. AS berkepentingan untuk mengimbangi pengaruh komunis di Indonesia. Lihat Peter Dale Scott dalam *Peran CIA dalam Penggulingan Soekarno*, MedPress, Yogyakarta 1985.

setelah Perang Dunia II yang wilayahnya tidak termasuk Irian Barat. Keduanya terlibat tumpang tindih klaim atas Irian Barat. Indonesia berpijak argumentasi geografi. Belanda berpijak pada argumentasi perbedaan etnis bahwa penduduk Irian Barat tidak mempunyai hubungan dengan etnis Melayu di Indonesia. Penilaian di atas kurang bisa diterima oleh pihak Indonesia. Penilaian bahwa penguasaan lama atas Irian Barat dijadikan pertimbangan adalah pengakuan terhadap keberadaan kolonialisme. Kolonialisme seharusnya dihapuskan karena tidak sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan, tetapi dalam opini di atas ingin dipertahankan. Pandangan di atas tidak konsisten dengan nilai-nilai universal soal kemanusiaan dan nilai-nilai Amerika yang salah satunya menegakkan hak-hak atas persamaan dan kebebasan.

Selanjutnya, *New York Times*, pada 1 Desember 1961 memberitakan sesuatu yang berimbang soal Irian Barat. Di satu pihak, posisi Belanda di PBB berpijak pada isu hak menentukan nasib sendiri yang mendapat dukungan banyak negara. Di lain pihak, media massa ini juga memberitakan AS tidak menghadiri undangan Belanda dalam peresmian *the Netherland New Guinea Council* (Deplu 1961, 52). Sikap AS ini secara implisit bisa ditafsirkan mulai mendekat kepada Indonesia dan meninggalkan Belanda dalam sengketa Irian Barat.

> "The Dutch position, as outlined here today, was based on the decision of the United States other western powers and seventeen members of the Asia-Africa group in the United Nations to support the right of the West Papuan People to determine their own future.
>
> Last April the United States was viewed as having snubbed the Dutch by its failure to send a representative to the inauguration of the Netherland New Guinea Council, the first step by West Papuan toward self-rule" (Deplu 1961, 52).

Sikap media massa atas sengketa Irian Barat sebagai wujud kesadaran objektivitas pemberitaan. Kesadaran objektivitas sebagai refleksi pandangan masyarakat. Refleksi masyarakat AS juga ditampil-

kan dalam pandangan yang objektif atas sengketa Irian Barat. Pandangan objektif ini berpijak pada pembaca yang beragam sehingga sikapnya terhadap sengketa Irian Barat juga beragam, yaitu ada yang bersimpati dan ada juga yang anti terhadap perjuangan Indonesia.

Jika merujuk pada pandangan di atas, persoalannya adalah mana yang harus dikorbankan, Belanda atau Indonesia. Jika mengorbankan Belanda, ini artinya Irian Barat diberikan kepada Indonesia. Jawa dapat dipertahankan dari ancaman komunis yang lebih luas. Indonesia tidak menjadi kekuatan komunis. Belanda memang kecewa karena posisinya dalam sengketa Irian Barat dikorbankan, tetapi tidak sampai menjadi musuh AS. Belanda tidak mungkin membelot untuk bergabung dengan Blok komunis. Pilihan ini tidak berpengaruh kepada posisi AS dalam Perang Dingin. Jika mengorbankan Indonesia, Irian Barat diberikan kepada Belanda atau mendukung *status quo.* Akibatnya, AS kehilangan Indonesia yang berpotensi menjadi kekuatan politik dan ekonomi di Asia Tenggara karena jatuh ke dalam pengaruh komunis. Bahkan, negara ini berpotensi menjadi musuh AS. Hal ini menguntungkan kekuatan komunis, sebaliknya merugikan posisi AS dalam Perang Dingin.

E. DIPLOMASI ROBERT KENNEDY

Strategi perundingan ini menyangkut beberapa aspek, yaitu pemilihan lokasi perundingan, pihak yang diundang, dan sifat perundingan (terbuka atau tertutup) (Barston 1991, 25). Biasanya, perundingan dilaksanakan di tempat netral atau di luar negara yang terlibat konflik. Perundingan bisa juga dilakukan di negara yang berkonflik secara bergantian. Perundingan Belanda-Indonesia tahun 1950-an dilakukan secara bergantian di antara kedua negara, tetapi tidak membawa hasil yang diinginkan. Di samping itu, pilihan lokasi perundingan dipengaruhi oleh tingkat ketegangan konflik. Jika tingkat ketegangannya tinggi, lokasi perundingan dipilih di negara ketiga atau negara netral.

Seandainya tingkat ketegangan rendah, lokasi perundingan bisa dilakukan di negara yang berkonflik secara bergantian.

Pada 12 Februari 1962, Robert Kennedy berkunjung ke Jakarta untuk menyiapkan strategi perundingan. Dia berharap diplomasinya membawa hasil nyata bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Reputasinya dipertaruhkan di hadapan masyarakat internasional. Jika berhasil menyelesaikan sengketa ini, kredibilitas AS sebagai negara adidaya semakin tinggi. Seandainya gagal menyelesaikan sengketa itu, kredibilitas AS menurun di hadapan masyarakat internasional. AS dinilai tidak memiliki kemampuan menyelesaikan sengketa itu. Jika AS gagal mengatasi sengketa ini, Blok Komunis menjadikannya sebagai isu politik. Blok komunis itu akan menyuarakan AS sebagai negara yang kepemimpinannya lemah karena gagal menyelesaikan persoalan internasional.

Ketika berkunjung ke Indonesia pada 12 Februari 1962, Robert Kennedy mendiskusikan strategi negosiasi dengan Soekarno. Strategi negosiasi disepakati oleh pihak-pihak yang terkait. Belanda dan Indonesia menyepakati perundingan tidak resmi berlokasi di Middleburg, Virginia, dan bersifat tertutup. Di samping itu, kedua negara sepakat perundingan dipimpin oleh Ellsworth Bunker, diplomat senior AS.

Kota Middleburg, Virginia, AS dipilih sebagai tempat perundingan sengketa Irian Barat antara Belanda dan Indonesia. Pemilihan lokasi ini terkait dengan faktor pemrakarsa perundingan. AS sebagai pihak yang memiliki prakarsa merundingkan sengketa Irian Barat. Dalam rangka menghormati pemrakarsa, AS disepakati sebagai tempat perundingan. Hal ini merupakan sesuatu yang lazim di dalam diplomasi. Justru kurang lazim jika AS tidak menawarkan dirinya sebagai tuan rumah. Reputasi negara tuan rumah akan meningkat dalam politik internasional seandainya berhasil menyelesaikan suatu masalah.

Di samping itu, pemilihan lokasi ini dipengaruhi oleh faktor kepercayaan. Belanda dan Indonesia memercayai AS sebagai negara yang dapat menyelesaikan sengketa Irian Barat secara adil. Belanda memandang AS merupakan sekutunya. AS dan Belanda tergabung dalam NATO dan sekutu dalam Perang Dunia II. Sementara, Indonesia percaya bahwa Kennedy memiliki kepedulian terhadap penegakan nilai-nilai kebebasan di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Lebih lagi, pemilihan lokasi perundingan ini tidak terlepas dari faktor pengaruh AS. Dalam hal ini, AS sebagai negara adidaya memiliki pengaruh, baik kepada Belanda maupun Indonesia, sehingga Middleburg dipilih sebagai lokasi perundingan. Pelaksanaan perundingan di AS memudahkan negara ini dalam melakukan perannya sebagai mediator.

Perundingan soal Irian Barat di Middleburg bersifat tertutup atau rahasia (Soebandrio 2001, 55) tidak terlepas dari pertimbangan politik. AS dan Indonesia memperhitungkan pihak Uni Soviet yang tidak mendukung perundingan Irian Barat. Langkah-langkah diplomasi menenggang ketidaksetujuan tersebut dengan cara diplomasi rahasia. Hal ini dilakukan untuk menghindari kesan bahwa Uni Soviet telah dikalahkan oleh AS dalam persaingan pengaruh di Indonesia. Indonesia mengikuti saran AS supaya penyelesaian sengketa Irian Barat melalui perundingan. Namun, Indonesia juga siap berperang untuk memperjuangkan Irian Barat sesuai saran Uni Soviet. Jika perundingan mengalami jalan buntu, Indonesia kemungkinan besar menggunakan jalur militer. Jadi, Soekarno memiliki dua senjata, yaitu politik dan militer.

Di samping itu, perundingan yang bersifat rahasia ini dipilih untuk menjaga wibawa AS. Hal ini mengingat perundingan ini belum tentu berhasil menyelesaikan sengketa Irian Barat. Jika perundingan ini mengalami menemui jalan buntu, kredibilitas AS tidak terlalu jatuh di hadapan masyarakat internasional. Perundingan dilakukan tertutup juga untuk menghindari publikasi besar-besaran (*back door*

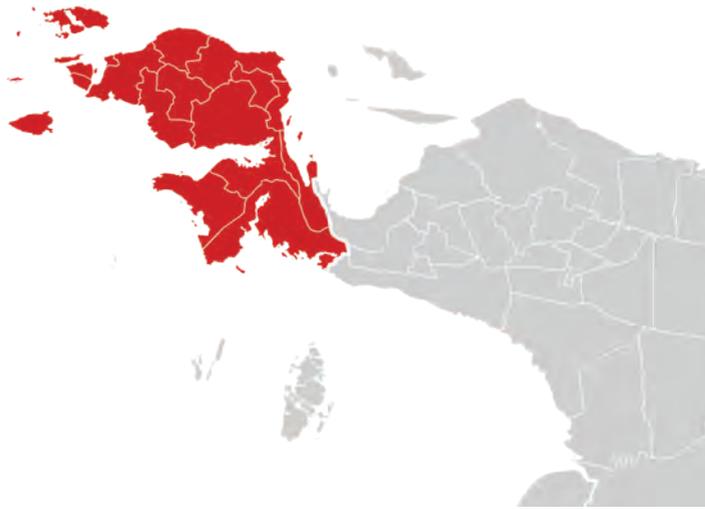
diplomacy). Pemberitaan yang berlebihan tentang penyelesaian Irian Barat dikhawatirkan akan menghambat proses perundingan tersebut. Hal ini juga dapat dimanipulasi oleh pihak-pihak tertentu untuk menggagalkan perundingan.

Moderator memiliki posisi strategis dalam perundingan penyelesaian sengketa Irian Barat. AS dan U Thant bekerja sama dalam menyiapkan perundingan- termasuk menyiapkan moderator. Departemen Luar Negeri AS mengajukan sejumlah nama untuk menjadi calon moderator, sebagai berikut: Ellsworth Bunker, Frederick Boland, Ernest Gross, Eugene R. Black, Wlat W. Rostow, John J. McCloy, dan Hamilton Fish Armstrong (McMullen 1981, 12). Seandainya terpilih menjadi moderator, mereka akan memikul tugas berat karena Belanda dan Indonesia sama-sama bersikap keras.

Bunker dipilih oleh Soekarno sebagai moderator perundingan Irian Barat. Sebelum menjatuhkan pilihan, Soekarno melakukan konsultasi dengan Howard Jones (McMullen 1981, 12). Langkah Soekarno ini patut mendapat pujian. Dia melakukan langkah yang benar dan cerdik. Soekarno menyatakan dia menginginkan seorang moderator yang memahami persoalan negara berkembang dan memahami posisi Indonesia. Soekarno terkesan oleh pengalaman Bunker karena memiliki pendekatan simpatik kepada masyarakat Asia dan soal dekolonialisasi. Jones menjamin Bunker dapat menjadi seorang moderator yang tidak berpihak dan adil dalam menyelesaikan sengketa Irian Barat.

Setelah dibicarakan dengan pihak Belanda, Bunker terpilih sebagai moderator yang mewakili pelaksana tugas Sekjen PBB dalam perundingan Irian Barat. Hal yang perlu digarisbawahi, Bunker tidak mewakili Pemerintah AS, tetapi sebagai warga pribadi atau warga AS yang membantu Sekjen PBB (McMullen 1981, 13). Hal ini untuk mempertimbangkan semua pihak dan memperkecil peran terang-terangan AS dalam proses perundingan. Hal ini perlu diper-

tegas agar Bunker bisa diterima oleh berbagai pihak dan perundingan berjalan sesuai rencana.

Namun, harapan di atas tidak sepenuhnya bisa terpenuhi. Bagaimanapun, AS mempunyai andil dalam proses negosiasi sengketa Irian Barat. Karena memiliki andil, AS sedikit atau banyak memiliki kepentingan yang diperjuangkan. Hanya kepentingannya mungkin tidak secara eksplisit diperlihatkan karena hal ini akan menimbulkan reaksi negatif dari masyarakat internasional, khususnya lawan politiknya.

Bab IV

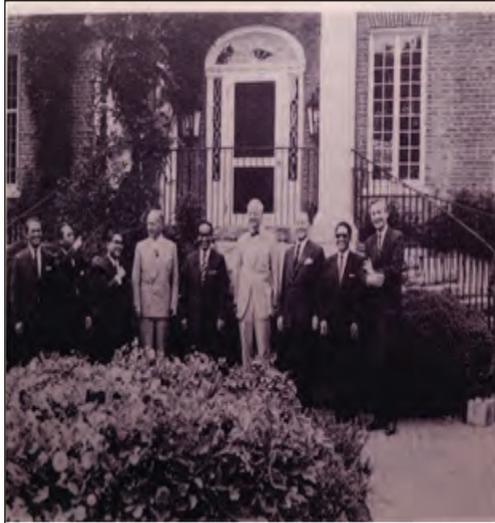
PERUNDINGAN MIDDLEBURG NYARIS BUNTU

Soebandrio, selaku Menteri Luar Negeri Indonesia, mempersiapkan tim perunding Indonesia dengan baik (komprehensif). Pada 18 Maret 1962, dia meminta Adam Malik untuk memimpin delegasi Indonesia maju ke meja perundingan Irian Barat di Middleburg. Adam Malik terpilih menjadi ketua delegasi karena menjabat sebagai Duta Besar RI untuk Uni Soviet. Pemerintah Indonesia memperhitungkan dengan cermat dampak perundingan Middleburg terhadap hubungan bilateral Indonesia-Uni Soviet (Soebandrio 2001, 5), di mana negara ini telah membantu sistem persenjataan kepada Indonesia. Indonesia maju ke meja perundingan Middleburg, tetapi juga menenggang Uni Soviet supaya tidak merasa ditinggalkan Indonesia. Dalam perundingan ini,

delegasi Indonesia terdiri dari Adam Malik, Sudjarwo Tjondronegoro, Zairin Zain, dan Surjono Surjotjondro, sedangkan delegasi Belanda terdiri dari Jan H. van Roijen, C. W. A. Schuurman, J. L. R. Huydecoper van Nigtevecht, dan Van Oldenborg (Yambeyapdi 2004, 11).

A. PERUNDINGAN MIDDLEBURG PERTAMA

1. Negosiasi Persiapan

Perundingan pendahuluan Belanda dan Indonesia dilaksanakan selama dua hari 20–22 Maret 1962 di Huntland Estate, Middleburg, Negara Bagian Virginia Amerika Serikat. Kota Middleburg terpilih karena memiliki beberapa keunikan, yaitu kota yang luas, tenang, dan jauh dari pemberitaan media massa. Pendeknya, kota yang kondusif untuk merundingkan sengketa Irian Barat (McMullen 1981, 15). Kota ini memungkinkan lahirnya inspirasi bagi penyelesaian sengketa Irian Barat sehingga lebih berpeluang untuk tercapainya perdamaian. Di samping itu, pemilihan kota yang terpencil ini sesuai dengan ke-

Sumber: Ubaya (2012)

Gambar 4.1 Villa Huntlands, Virginia, AS

beradaan perundingan pendahuluan yang bersifat rahasia sehingga anggota delegasi tidak terganggu oleh pihak-pihak yang dapat memberi interpretasi salah terhadap proses perundingan.

Perundingan pendahuluan ini bertujuan untuk menyiapkan agenda perundingan resmi yang akan diselenggarakan di New York di bawah naungan Sekjen PBB. AS berharap perundingan pendahuluan ini bisa menyelesaikan isu-isu fundamental dan rancangan perjanjian damai Irian Barat (McMullen 1981, 15). Persoalan-persoalan mendasar didiskusikan di Middleburg secara tidak resmi dan dipimpin oleh Bunker. Sementara, persoalan bersifat teknis dibahas secara resmi di New York dan dipimpin langsung oleh U Thant.

Pada pembukaan perundingan 20 Maret 1962, Bunker memperkenalkan diri sebagai moderator di dalam perundingan yang akan dilaksanakan. Dia mewakili Sekjen PBB yang artinya juga mewakili masyarakat internasional. Dalam perundingan ini, dia akan menjalankan fungsinya secara pasif saja dan meminta kedua delegasi yang aktif bertukar pikiran secara tidak resmi atau santai. Hal ini dilakukan untuk menghindari situasi perundingan yang tegang dan perdebatan yang panas. Situasi tegang dan perdebatan yang panas tidak menguntungkan perundingan, sebaliknya akan mendorong kepada kemacetan atau jalan buntu.

J. Herman van Roijen, Pimpinan Delegasi Belanda, mendapat giliran membuka pembicaraan dengan sambutan positif. Dia menilai adanya saling pengertian antara kedua negara, yaitu Belanda dan Indonesia. Lebih lanjut, dia memberi contoh hal ini bisa dilihat dari adanya kesepakatan di antara kedua negara tentang usulan penyerahan Irian Barat yang dilaksanakan melalui pemerintahan sementara (McMullen 1981, 16). Itu yang menjadi butir utama dari pandangan Belanda tentang negosiasi di Middleburg.

Selanjutnya, giliran Adam Malik, Ketua Delegasi Indonesia, menyampaikan pandangannya. Untuk menghindari kesalahpahaman,

dia segera menanggapi sambutan Van Roijen soal pemerintahan sementara. Dia sepakat terhadap soal pemerintahan sementara. Namun, tahapan pemerintahan sementara Belanda dan Indonesia dalam arti mengalihkan kedaulatan Irian Barat. Ini sama artinya proses peralihan berjalan langsung dari Belanda kepada Indonesia. Adam Malik berpegang pada tugas-tugas yang diembannya. Adam Malik tidak memiliki kewenangan yang luas dan hanya memperoleh tugas menyatukan Irian Barat dengan Indonesia. Jadi, dia memahami pemerintahan sementara hanya dalam konteks penyerahan kedaulatan.

Hal ini tentu saja diberi komentar balik. Belanda memiliki pandangan berbeda soal pemerintahan sementara di Irian Barat. Belanda tidak setuju dengan penyerahan langsung Irian Barat kepada Indonesia. Dia mengemukakan tiga alasan. 1) Belanda memiliki komitmen kepada rakyat Irian Barat soal hak menentukan nasib sendiri. 2) Rakyat Irian Barat menolak pengalihan Irian Barat kepada Indonesia. 3) Pengalihan langsung Irian Barat kepada Indoneia akan menimbulkan kekacauan (McMullen 1981, 16).

Sikap Belanda bersandar pada argumentasi isu hak asasi manusia, khususnya hak menentukan nasib sendiri. Belanda merujuk pada resolusi PBB No. 1514 yang mengatur soal hak menentukan nasib sendiri. Sikap Belanda terkait dengan sikapnya yang berpijak pada hak menentukan nasib sendiri ini secara eksplisit terdapat dalam Rencana Luns yang disampaikan pada 9 Oktober 1961 dalam Sidang Umum PBB.

Dengan demikian, harapan Indonesia supaya penyerahan Irian Barat dilaksanakan secara langsung terganjal oleh sikap Belanda tersebut. Penyerahan langsung ditolak dengan tegas oleh Belanda. Sebaliknya, Belanda menginginkan penyerahan Irian Barat secara tidak langsung. Penyerahan ini melalui pihak ketiga yang menjembatani antara Belanda dan Indonesia. Pihak ketiga ini yang dimaknai sebagai pemerintahan sementara yang diperankan oleh PBB.

2. Perbedaan Interpretasi Belanda dan Indonesia

Pada hari kedua perundingan, 21 Maret 1962 pihak Adam Malik memberi penafsiran terhadap pandangan Van Roijen. Jika pandangan van Roijen benar, Belanda bersedia mengalihkan Irian Barat kepada Indonesia dengan catatan:

1) ada jaminan pengawalan atas penentuan hak menentukan nasib sendiri di Irian Barat;
2) disusun pemerintahan sementara untuk menghindari kekosongan kekuasaaan di Irian Barat (McMullen 1981, 19).

Jadi, perundingan Belanda dan Indonesia baru bisa mencapai dua butir kesepakatan di atas. Kesepakatan ini bersifat umum dan memungkinkan beragam penafsiran. Namun, kesepakatan ini merupakan langkah maju dan terobosan baru dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Sejarah diplomasi penyelesaian sengketa Irian Barat belum pernah mencapai kesepakatan antara Belanda dan Indonesia soal substansi persoalan. Dengan demikian, pencapaian kesepakatan awal ini merupakan suatu prestasi yang memiliki arti penting bagi prospek penyelesaian sengketa Irian Barat.

Adam Malik berpandangan kedua belah pihak, yaitu Belanda dan Indonesia, sedang menuju kepada titik temu. Adam Malik menyatakan sikapnya, Indonesia menerima posisi Belanda, yaitu konsep pengalihan Irian Barat tidak secara langsung. Namun, pihak Belanda juga harus menerima posisi Indonesia yaitu kesepakatan pengalihan secara tidak langsung ini dijadikan agenda untuk perundingan formal. Lebih jauh, Adam Malik mengharapkan detail dari proses penyerahan kekuasaan ini harus dibahas dalam perundingan resmi (McMullen 1981, 19).

Adam Malik segera menangkap gagasan penyerahan kekuasaan secara tidak langsung ini atau pemerintahan sementara. Dia meminta hal ini dijadikan materi bahasan dan diperinci lebih jauh dalam negosiasi resmi. Dia memandang hal penting untuk disepakati wa-

laupun penyerahan ini bersifat tidak langsung. Dia melihat hal ini sebagai langkah awal menuju penyatuan Irian Barat. Meskipun begitu, langkah awal ini atau kesepakatan atas pemerintahan sementara ini diwaspadai oleh Indonesia dalam perundingan-perundingan selanjutnya.

Van Roijen segera memberi klarifikasi tentang posisi Belanda soal penyerahan Irian Barat. Hal ini dilakukan untuk menghindari kesalahpahaman antara Belanda dan Indonesia. Dia menyatakan, Belanda tidak akan menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia seandainya rakyat di sana menolak. Namun, Belanda tidak menghalangi jika memang rakyat Irian Barat ingin bergabung dengan Indonesia (McMullen 1981, 20). Dalam konsep ini, penyerahan kekuasaan ini harus diuji terlebih dahulu oleh pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Irian Barat. Hasilnya belum tentu Irian Barat diserahkan oleh Belanda kepada Indonesia. Jadi, perjalanan menyatukan Irian Barat masih panjang.

Karena melihat gejala yang kurang menguntungkan, Sudjarwo menanggapi pandangan Roijen di atas dengan mengkritik proses penyerahkan kedaulatan dalam KMB tahun 1949. Sudjarwo mengatakan, Belanda seharusnya sudah menyelesaikan penyerahan kedaulatan Indonesia tahun 1949 secara menyeluruh, tetapi Belanda malah menahan penyerahan Irian Barat dengan alasan-alasan tertentu.[9] Sudjarwo mengkhawatirkan Belanda memiliki agenda-agenda tertentu yang sudah disiapkan sejak KMB. Oleh karena itu, Sudjarwo mengusulkan agar pelaksanaan hak menentukan sendiri dibicarakan

[9] Pasal 2 Perjanjian KMB tahun 1949 mengatur soal status politik Irian Barat dengan ayat-ayatnya sebagai berikut: a. Belanda dan Indonesia belum sepakat, b. waktu perundingan berakhir, c. Soal Irian Barat terdapat faktor-faktor penting, d. waktu untuk penyelidikan soal Irian Barat terlalu singkat, e. Uni-Indonesia-Belanda menghadapi tugas berat, f. Belanda-Indonesia akan menyelesaikannya dengan semangat persahabatan maka keresidenan Irian Barat posisi politiknya *status quo*. Status politik Irian Barat akan dirundingkan setahun setelah KMB. Informasi lebih lengkap pada buku *Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri 1945–1970*, yang diterbitkan oleh Kemlu tahun 1971 pada halaman 87.

pada kemudian hari. Artinya, pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri dilakukan setelah penyerahan kekuasaan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia dilaksanakan. Dia menjamin, masyarakat Irian Barat akan melaksanakan hak menentukan nasib sendiri (McMullen 1981, 20). Diakui, Sudjarwo dinilai cerdas dan taktis dalam menanggapi strategi Belanda tersebut. Dengan demikian, dia mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan terburuk yang bisa terjadi dalam perjuangan Irian Barat.

Sudjarwo juga mengatakan sejak awal kedua delegasi memiliki perspektif yang berbeda terhadap sengketa Irian Barat. Indonesia berangkat dari perspektif dekolonialisasi, sedangkan Belanda berangkat dari perspektif hak menentukan nasib sendiri (McMullen,1981,20). Perbedaan perspektif disampaikan oleh Sudjarwo walaupun mungkin menimbulkan rasa tidak nyaman di pihak Belanda. Belanda ditempatkan sebagai kekuatan kolonial. Padahal, opini masyarakat internasional setelah Perang Dunia II adalah memang menentang kolonialisme.

Hal ini ditanggapi balik oleh Roijen. Dia menjawab pernyataan Sudjarwo dengan mengutip catatan kaki Perjanjian KMB 1949, "Mengenai kewarganegaraan penduduk Irian Barat, bila kedaulatan daerah ini tidak diserahkan kepada Negara Indonesia Serikat maka dalam ketentuan-ketentuan di atas tidak ada keputusan apa pun" (Soebandrio 2001, 56). Argumentasi ini bisa digunakan dari segi yuridis formal jika KMB masih disepakati. Belanda merasa punya pijakan hukum dalam bentuk catatan kaki tersebut, tetapi Van Roijen lupa KMB 1949 sudah dibatalkan oleh Indonesia pada tahun 1956. Jadi, Belanda menggunakan catatan kaki itu sebagai argumentasi sudah tidak relevan.

Hal ini memperkuat dugaan Sudjarwo, Belanda sudah merencanakan kebijakan *status quo* sejak lama karena sejalan dengan perspektif kolonialisme. Catatan kaki itu implisit mengarahkan Irian Barat kepada *status quo*. Catatan kaki itu menyatakan seandainya

Belanda tidak menyerahkan Irian Barat kepada RIS, penduduk Irian Barat tidak terikat oleh kekuatan politik, hukum, atau bebas menentukan sikapnya. Jadi, Belanda sudah mengantisipasi klaim Indonesia dengan membuat catatan kaki di dalam kesepakatan KMB 1949.

Kedua delegasi memiliki penafsiran berbeda atas makna pemerintahan sementara. Bagi Belanda, pemerintahan sementara adalah jembatan menuju penentuan nasib sendiri rakyat Irian Barat. Oleh karena itu, Belanda mengusulkan pemerintahan sementara bertugas sampai rakyat Irian Barat mampu menentukan nasibnya sendiri untuk merdeka atau bergabung dengan Indonesia. Di balik ini, Belanda berpeluang membina masyarakat Irian Barat supaya berpihak kepada Belanda dan anti Indonesia. Dalam hal ini, Belanda menggunakan tiga cara: *Pertama*, mengalihkan orientasi kepada wilayah Pasifik, meskipun Belanda sebelumnya memperkuat orientasinya kepada Nusantara yang menjadi daerah jajahannya. *Kedua*, berusaha mendekatkan Irian Barat dengan Papua New Guinea supaya keduanya dapat digabung menjadi satu negara. *Ketiga*, merencanakan suatu negara Papua setelah melalui proses pemerintahan sendiri dalam waktu yang cukup lama. Dengan demikian, pengaruh Belanda akan kuat terhadap orientasi politik penduduk Irian Barat (Pigay 2000, 254).

Seandainya gagasan Belanda ini disepakati, peluang Indonesia memperjuangkan penyerahan Irian Barat menjadi semakin sulit. Setelah mendapat pembinaan Belanda, masyarakat Irian Barat akan lebih berpihak kepada Belanda atau lebih memilih merdeka. Konsekuensinya, Belanda tetap dapat memegang kendali di Irian Barat melalui negara Papua Merdeka yang diperjuangkan oleh Belanda. Dengan demikian, Belanda lebih diuntungkan oleh kondisi di atas dengan konsep pemerintahan sementara yang diusulkannya.

Indonesia memaknai pemerintahan sementara sebagai jembatan penyerahan kekuasaan dari Belanda kepada Indonesia. Jadi, waktu bertugasnya relatif singkat. Walaupun Indonesia menjamin rakyat

Irian Barat akan diberi kesempatan untuk menentukan nasib sendiri, Belanda mencurigai pelaksanaan penentuan sendiri ini akan berjalan sesuai dengan kepentingan Indonesia. Jika usul Indonesia disetujui, Belanda beranggapan peluangnya untuk mempertahankan pengaruhnya di Irian Barat semakin tipis, sebaliknya Indonesia lebih berpeluang menguasai Irian Barat.

Oleh karena tiap-tiap pihak mempertahankan posisinya, perundingan Middleburg menjadi macet. Kemacetan perundingan dikhawatirkan oleh banyak pihak akan mendorong penggunaan militer, khususnya oleh Indonesia. Sehubungan dengan hal itu, peran Bunker sebagai moderator sangat menentukan nasib perundingan. Jadi, eksistensi Bunker memiliki posisi kunci atas kelangsungan perundingan.

Sebelum perundingan ditutup, Bunker melakukan pendekatan, baik kepada Belanda maupun Indonesia. Hal ini dilakukan supaya Indonesia tidak menggunakan kekuatan militernya. Seandainya perundingan macet, Indonesia melakukan penyelesaian sengketa Irian Barat melalui cara-cara militer. Hal ini yang dihindari oleh AS dan PBB.

Supaya perundingan tidak terhenti, Bunker pada pertemuan pagi hari 22 Maret 1962 menyimpulkan posisi masing-masing. Hal ini sebagai bukti perundingan membuahkan hasil walaupun masih jauh untuk menuju kesepakatan damai. Posisi-posisi ini sebagai dasar pada putaran perundingan selanjutnya Posisi-posisi itu sebagai berikut: 1) Belanda meninggalkan Irian Barat seandainya dilaksanakan hak penentuan nasib sendiri di wilayah tersebut. 2) Sementara, Indonesia mengharapkan kendali atas wilayah yang dipersengketakan itu dan akan melaksanakan apa yang diinginkan Belanda atau hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat (McMullen 1981, 24).

3. Ellsworth Bunker, sang Penyelamat

Tiga hari setelah perundingan atau 25 Maret 1962, Indonesia menyatakan akan menarik diri dari perundingan soal Irian Barat. Pihak Indonesia menyatakan pintu perundingan tertutup, kecuali jika Belanda bersedia mengubah pendiriannya. Beberapa hari kemudian, Soekarno menyatakan Indonesia menunggu kesediaan Belanda untuk memasuki perundingan resmi soal penyerahan Irian Barat (McMullen 1981, 28). Pemerintah Indonesia tidak puas dengan hasil perundingan di Middleburg. Hasil perundingan di Middleburg tidak memberi jaminan soal penyerahan Irian Barat kepada Indonesia. Belanda masih mengulur-ulur harapan Indonesia untuk menuju penyerahan Irian Barat. Bahkan, Belanda masih gigih memperjuangkan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat ketimbang menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia. Hal ini artinya ancaman perang terbuka semakin besar.

Pada 27 Maret 1962, Bunker mengirim telegram atas nama pribadi kepada Soekarno. Isi telegram ini menyesalkan pernyataan

Sumber: McKern (2008)

Gambar 4.2 Ellsworth Bunker

Sumber: Sheffer (2019)

Gambar 4.3 U Thant

Sumber: Niadilova (2016)

Gambar 4.4 Sudjarwo

Indonesia tidak bersedia mengirim delegasinya kembali ke Middleburg. Bunker mengatakan bahwa kelanjutan perundingan di Middleburg penting bagi Belanda, Indonesia, dan stabilitas serta keamanan dunia (McMullen 1981, 28). Bunker mencoba meyakinkan Soekarno agar Indonesia kembali melanjutkan perundingan dengan Belanda soal penyelesaian sengketa Irian Barat. Bunker mencoba meredam keadaan agar perang terbuka tidak segera meletus.

Sebagai upaya untuk menembus kebuntuan ini, 27 Maret 1962, Bunker mengundang Van Roijen untuk bertemu. Hal ini dilakukan untuk mendiskusikan kelanjutan perundingan soal Irian Barat. Bunker menyampaikan pendirian Indonesia yang tidak bersedia diubah dalam sengketa Irian Barat. Bunker menyampaikan kemungkinan langkah-langkah baru untuk mengamankan perundingan yang mulai terancam gagal (McMullen 1981, 31).

Dalam pertemuan ini, Bunker terlebih dahulu memfokuskan pada pokok permasalahan Irian Barat. Permasalahan pokok itu menurut Bunker adalah 1) masalah kendali adminstraasi atas Irian Barat dan 2) masalah komitmen kepada rakyat Irian Barat atau hak menentukan nasib sendiri. Hal merupakan kesimpulan yang dihasilkan dalam perundingan pendahuluan di Middleburg dan mencerminkan pendirian Belanda dan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Indonesia menginginkan penyerahan Irian Barat dari Belanda, sedangkan Belanda menginginkan hak menentukan nasib sendiri untuk rakyat Irian Barat.

Bunker meyakinkan Van Roijen, kunci dari penyelesaian masalah ini adalah keterlibatan PBB. Dia mengusulkan keterlibatan PBB membentuk pemerintahan sementara. Ide ini sebenarnya sudah muncul sejak pertemuan di Middleburg. Dia menjamin PBB akan berpartisipasi dalam proses pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Irian Barat. Dia menyatakan pandangannya yang merujuk pada kesepakatan-kesepakatan di Middleburg. Dia melihat esensi butir-butir pemikiran di Middleburg adalah penyerahan kedaulatan

Irian Barat kepada Indonesia, baru kemudian pelaksanaan hak menentukan nasib di wilayah itu.

Pertemuan ini penting bagi perundingan selanjutnya karena Pemerintah AS sudah mengambil sikap jelas dalam sengketa Irian Barat yang semakin panas ini. Bunker menjelaskan, Pemerintah AS berpihak kepada gagasan penyerahan kedaulatan terlebih dahulu, kemudian hak menentuklan nasib sendiri. Dia juga mengatakan penentuan hak nasib sendiri hanya menyelamatkan wajah Belanda, bukan untuk sungguh-sungguh melaksanakannya. Hal ini membuat Van Roijen sangat terkejut dan membawa Rencana Bunker ini kepada Pemerintah Belanda. Dia juga menyatakan tidak yakin usulan ini akan diterima oleh Pemerintah Belanda (McMullen 1981).

4. Rencana Bunker Pertama Gagal

Usulan Bunker kepada Van Roijen atau Rencana Bunker ini secara implisit merupakan suatu tekanan kepada Belanda agar bersedia menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia secara terhormat melalui pemerintahan sementara di bawah PBB. Isi Rencana Bunker itu sebagai berikut:

1) untuk menyelenggarakan akhir pemerintahan Belanda dalam keadaan yang akan memberi kesempatan pada penduduk setempat untuk melakukan hak asasi dalam waktu tertentu sesudah tercapai persetujuan;
2) untuk menyelenggarakan pemerintahan sementara di bawah PBB, yang mengikut sertakan Indonesia. Kekuasaan tersebut akan memudahkan tercapainya tujuan-tujuan di atas, dengan pengertian bahwa administrasi terakhir akan dipegang oleh Indonesia, kecuali jika ini bertentangan dengan kehendak rakyat setempat (Soebandrio 1981, 57).

Pemerintah Belanda menolak Rencana Bunker yang dibawa oleh Van Roijen. Penolakan terhadap Rencana Bunker ini disebabkan oleh

beberapa hal. *Pertama,* kepentingan Belanda secara eksplisit terancam. Butir pertama rumusan ini dibuka dengan pernyataan "untuk meng-akhiri kekuasaan Belanda". Belanda merasa didesak untuk mengakhiri kekuasaannya di Irian Barat. Jika konsisten dengan pandangannya, Belanda mengantarkan masyarakat Irian Barat kepada kemerdekaan maka Belanda seharusnya bisa menerima rumusan ini. Walaupun kekuasaan Belanda harus berakhir, masyarakat Irian Barat yang penting merdeka. Jadi, Belanda seharusnya berpikir dalam kerangka kemerdekaan rakyat Irian Barat, bukan berpikir dalam kerangka retorika saja. Jika rakyat Irian Barat merdeka, Belanda suka atau tidak suka seharusnya mengakhiri kekuasaannya. Dengan demikian, Belanda dipandang tidak siap mengakhiri kekuasaanya atau meninggalkan Irian Barat.

Kedua, nuansa Rencana Bunker terkesan berpihak kepada Indonesia. Rumusan yang ditawarkan oleh Bunker tersebut terkesan lebih mencerminkan aspirasi Indonesia. Hal ini antara lain dapat dilihat dari adanya ungkapan pada butir kedua "administrasi terakhir akan dipegang oleh Indonesia, kecuali jika ini bertentangan dengan kehendak rakyat setempat". Rumusan Rencana Bunker yang menurut informasi gagasannya sudah dibahas dengan U Thant sejak Januari 1962 mirip dengan pandangan Sudjarwo di perundingan Middleburg pada 20–22 Maret 1962. Sudjarwo berpandangan bahwa langkah awal adalah pengalihan kekuasaan, lalu diikuti oleh penentuan nasib sendiri.

Kondisi di atas ini memiliki beberapa kemungkinan. Dalam hal ini, kemungkinan-kemungkinan itu meliputi hal-hal sebagai berikut: 1) kemiripan pandangan Sudjarwo dengan Rencana Bunker hanya suatu kebetulan karena Bunker sebagai moderator harus berpijak pada aspirasi pihak-pihak yang bertikai; 2) para pemimpin Asia waktu itu tidak mendukung argumen Belanda soal hak menentukan nasib sendiri (Palar 1962, Doc.164). Sikap berat kepada Indonesia sejalan dengan opini Asia. Para pemimpin Asia memiliki masalah dengan

minoritas di negaranya. Jika tuntutannya dikabulkan, kaum minoritas beramai-ramai menuntut hak menentukan nasib ke PBB, seperti Suku Karen dan Shans di Burma, Nagas di India, Meo di Laos (Palar 1962, Doc.164); 3) Rencana Bunker berpijak pada kebijakan aktif mediasi yang intinya mendukung tuntutan Indonesia atas sengketa Irian Barat. Jadi, kemiripan pandangan Sudjarwo dan rumusan Rencana Bunker merupakan sesuatu yang tidak terelakkan.

Ketiga, komitmen Belanda untuk berunding lemah. Pada perundingan sengketa Irian Barat bulan Juli 1954 di Den Haag, delegasi Belanda menyatakan tidak bersedia lagi merundingkan sengketa Irian Barat dengan Indonesia (*Year Book PBB 1954*, 57). Belanda melaksanakan kebijakan *status quo*. Mereka menolak segala formula damai untuk perundingan. Lebih lagi, rumusan itu dapat menggiring Belanda meninggalkan Irian Barat. Namun, mereka kurang menyadari keberadaan AS sebagai moderator. Dalam perundingan Belanda-Indonesia tahun ‘50-an, Belanda dapat bersikap seenaknya, tetapi perundingan tahun ‘60-an, mereka tidak bisa lagi bersikap demikian. Hal ini sudah tidak relevan. Jika bersikap seenaknya, mereka berhadapan dengan AS yang didukung oleh PBB. Jadi, Belanda kurang memperhitungkan bahwa situasi perundingan tahun ‘50-an dengan tahun ‘60-an berbeda.

5. Rencana Bunker Kedua sebagai Dokumen Kerja

Jika agenda perundingan disepakati sebagai dokumen kerja, para pihak yang terlibat perundingan tidak mutlak terikat oleh perundingan tersebut (Soebandrio 2001, 62). Dengan demikian, dokumen kerja dipahami hanya sebagai dokumen diplomatik. Hal ini hanya sebagai produk kegiatan diplomatik yang berbentuk nota atau naskah diplomatik (Badri 1994, 79). Rencana Bunker II merupakan revisi dari Rencana Bunker. Belanda dan Indonesia menerima Rencana Bunker II sebagai dokumen kerja.

Pada 29 Maret 1962, Kennedy berkirim surat kepada Soekarno yang isinya meminta supaya perundingan soal Irian Barat kembali dilanjutkan (Soebandrio 2001, 58). Langkah ini merupakan tekanan diplomatik kepada Indonesia agar tidak meninggalkan perundingan. Tekanan diplomatik ini berkaitan dengan pernyataan Indonesia sebelumnya yang mengancam akan meninggalkan perundingan. Pihak Indonesia memandang perundingan tidak memberi harapan yang nyata bagi penyerahan Irian Barat.

Selanjutnya, 2 April 1962, Bunker menyampaikan rumusan Rencana Bunker II kepada Kennedy. Rencana Bunker II ini merupakan penyempurnaan dari Rencana Bunker sebelumnya. Selanjutnya, Bunker meminta Kennedy meneruskan Rencana Bunker II tersebut kepada Presiden Soekarno dan Perdana Menteri Jan de Quay. Hal ini dilakukan untuk mengawal keberadaan Rencana Bunker II . Tanpa pengawalan Pemerintah AS, dikhawatirkan Rencana Bunker II kembali dimentahkan oleh Belanda.

Isi naskah Rencana Bunker II ini disarikan sebagai berikut.

1) Pemerintah Indonesia dan Belanda menandatangani persetujuan yang diserahkan kepada Sekjen PBB.
2) Pemerintah Belanda menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Badan Eksekutif Sementara di bawah Sekjen PBB, lalu badan ini menyerahkannya kepada Indonesia.
3) Badan Eksekutif Sementara tahun pertama terdiri dari tenaga teknis non-Indonesia dan non-Belanda, lalu pada tahun kedua diganti oleh tenaga Indonesia didampingi tenaga teknis dari PBB untuk menyiapkan penentuan nasib sendiri.
4) Indonesia memberi kesempatan hak menentukan sendiri kepada rakyat Irian Barat tidak lebih dua tahun setelah pengalihan kedaulatan Irian Barat.
5) Indonesia dan Belanda menanggung biaya proses peralihan kedaulatan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia.

6) Setelah persetujuan ini ditandatangani, Belanda dan Indonesia menormalisasi hubungan diplomatiknya (Soebandrio 2001, 58).

Dalam suratnya kepada Jan de Quay, 2 April 1962, Kennedy melakukan tekanan diplomatik. Dia meminta Jan de Quay melakukan perundingan kembali dengan didasarkan pada rumusan Rencana Bunker II. Di lain pihak, Kennedy juga meminta kepada Soekarno untuk merundingkan kembali soal Irian Barat di dasarkan pada rumusan Rencana Bunker II (Surat Kennedy 2004). tersebut. Kennedy membantu Bunker untuk menyelamatkan perundingan. Hal ini dapat dibayangkan jika tanpa dukungan kuat Kennedy. Perundingan ini tidak akan membawa hasil karena Pemerintah Belanda khususnya, Joseph Luns, Menteri Luar Negeri Belanda tidak mau menyerahkan Irian Barat.

Dalam surat itu, Kennedy menggambarkan kerugian yang dialami oleh AS dan sekutunya jika terjadi perang terbuka antara Belanda dan Indonesia.

> "This would be a war in which neither The Netherlands nor the West could win in any real sense. Whatever the outcome of particular military encourters, the entire free word position in Asia would be seriously damaged. Only the communist would benefit from such a conflict. If the Indonesian Army were committed to all out war against The Netherlands, the moderate elements within the Army and country would be quickly eliminated, leaving a clear field for communist intervention. If Indonesia were succumb to communism in these circumstances, the whole non-communist position in Vietnam, Thailand, and Malaya would be in grave peril, and as you know these areas in which we in the United States have heavy commitments and burdens" (Surat Kennedy 2004).

AS meyakinkan Belanda bahwa perang memperebutkan Irian Barat lebih menguntungkan posisi Blok Komunis. Pengaruh AS diharapkan efektif menahan diri. Belanda diharapkan lebih luwes dalam

perundingan supaya tidak terjadi perang. Jika ini terjadi, AS memperhitungkan Blok Barat dalam posisi rugi. Beberapa negara Asia Tenggara juga akan menjadi komunis. Di samping itu, AS khawatir terseret dalam konflik itu. Jadi, AS berharap sengketa Irian Barat tidak berkembang menjadi perang terbuka.

AS berusaha mempertahankan pengaruhnya atas kekuatan sipil moderat dan Angkatan Darat (AD) di Indonesia. Seandainya terjadi perang terbuka, kekuatan yang moderat dan AD terlibat karena memperjuangakan Irian Barat. Padahal, AS tidak ingin kehilangan pengaruh atas kekuatan-kekuatan politik yang dibinanya. Mereka berperang melawan Belanda yang mungkin menyeret AS walaupun menyadari pernah berhubungan baik dengan AS. Perang ini tidak mengenakan bagi kekuatan moderat, AD, dan bagi AS. Dalam hal ini, AS justru berharap kekuatan moderat ini dan AD dapat mengimbangi kekuatan komunis yang semakin berpengaruh di Indonesia.

Suratnya juga menggambarkan desakan Kennedy kepada Belanda agar meninggalkan Irian Barat dan mendukung perundingan.

> "The Netherlands position, as we understand it, it that you wish to withdraw from the territory of West New Guinea and that you have no objection to this territory eventually passing to the control of Indonesia. However, The Netherlands Government has committed itself to the Papuan leadership to assume those Papuans of the right to determine their future political status. The Indonesians, on other hand, have informed us that they desire direct transfer of administration to them but they willing to arrange for the Papuan people to express their political desires at future time. Clearly the positions are not so far apart that reasonable men cannot find a solution. Mr. Ellsworth Bunker, who has undertaken the task of moderator in secret talks between The Netherlands and Indonesia, has prepared a formula which would permit The Netherlans to turn over adminstrative control to the territory to a UN administrator. The UN, in turn, would relinquish control to the Indonesians within a specific period. These arrangements would include

provisions whereby the Papuan people would be involved in the preparations for the exercise of self-determination" (Surat Kennedy 2004).

Ada beberapa hal penting yang menarik untuk dicermati dari isi surat Kennedy tersebut. Misalnya, di satu pihak, AS meminta Belanda agar meninggalkan Irian Barat. Di lain pihak, AS memberi kesempatan Indonesia untuk menguasai Irian Barat walaupun hanya untuk suatu periode tertentu sambil menunggu dilaksanakannya hak menentukan nasib sendiri. Sikap AS ini secara implisit berpihak kepada Indonesia. Dengan posisi Belanda meninggalkan Irian Barat, otomatis secara *de facto* berakhir pula kekuasaan Belanda di Irian Barat. Kekuasaan politik Belanda di Irian Barat tinggal sejarah dan kenangan. Sebaliknya, Indonesia yang diberi peluang menguasai Irian Barat maka secara *de facto* telah menguasai Irian Barat. Sikap AS pada era Kennedy berpihak kepada Indonesia jika dibandingkan pada era Eisenhower. Bisa dikatakan sikap Kennedy kebalikan dari sikap Eisenhower dalam soal sengketa Irian Barat. Jadi, kebijakan aktif mediasi merupakan anti-tesis dari kebijakan pasif netral.

Di samping itu, AS juga menguji konsistensi argumentasi Belanda soal hak menentukan nasib sendiri. Belanda tidak bersedia menyerahkan kekuasaan atas Irian Barat kepada Indonesia dengan dalih akan memberikan hak menentukan nasib sendiri kepada rakyat Irian Barat. Namun, argumentasi Belanda ini sungguh-sungguh atau sekadar alasan untuk tidak menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Dalam hal ini, AS justru mengangkat isu hak menentukan nasib sendiri sebagai alat untuk menggiring Belanda agar mundur dari Irian Barat. AS menyatakan bahwa Belanda tidak usah risau dengan hak menentukan nasib sendiri karena Indonesia berjanji akan melaksanakan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat setelah menerima pengalihan kekuasaan dari Belanda. Dengan demikian, alasan keberatan Belanda untuk meninggalkan Irian Barat sudah terjawab dengan kesediaan Indonesia melakukan hak menentukan nasib sendiri. Oleh karena itu, AS menyimpulkan Belanda dan

Indonesia sudah mendekati kesepakatan sikap soal Irian Barat. Belanda menuntut hak menentukan nasib sendiri, sebaliknya Indonesia akan melakukannya. Jadi, AS membenturkan Belanda dengan argumentasinya sendiri soal hak menetukan nasib sendiri.

Belanda memang memiliki posisi yang sulit saat itu. Jika menolak rencana Indonesia soal menentukan nasib sendiri, Belanda secara tidak langsung mengakui kecurigaan Indonesia bahwa sesungguhnya argumentasi Belanda soal hak menentukan nasib sendiri hanya alasan belaka. Jadi, niat Belanda sesungguhnya memang ingin tetap menguasai Irian Barat. Sebaliknya, jika menyetujui pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri setelah penyerahan kekuasaan, Indonesia lebih berpeluang memenangkan hak menentukan nasib sendiri karena Indonesia secara *de facto* sudah menduduki Irian Barat. Ini artinya Irian Barat akan sah dikuasai Indonesia. Pelaksanaan hak menentukan sendiri membuat Indonesia memperoleh legitimasi di hadapan masyarakat internasional.

Dokumen kerja sebagai strategi awal AS menggiring Belanda ke meja perundingan. AS menyadari bahwa Belanda kurang antusias untuk merundingkan sengketa Irian Barat karena enggan kehilangan wilayah tersebut. Oleh karena itu, AS berusaha membujuk Belanda agar bersedia ke meja perundingan kembali. Salah satu caranya adalah melonggarkan posisi dokumen kerja bagi Belanda maupun Indonesia. Jadi, AS berpandangan yang penting Belanda bersedia merundingkan sengketa Irian Barat, lalu sambil berjalan, perundingan diarahkan sedikit demi sedikit agar menyetujui rumusan Rencana Bunker II sebagai perjanjian.

Sementara itu, Indonesia tidak terlalu bermasalah karena memiliki komitmen kepada perundingan dan mendukung peran AS. Walaupun memiliki komitmen pada perundingan, Indonesia menerima Rencana Bunker II pada tingkat dokumen kerja. Hal ini

merupakan bagian dari kebiasaan protokol diplomatik.[10] Indonesia memperkirakan Belanda tidak bersedia menerima Rencana Bunker II maka Indonesia juga mengantisipasinya dengan hanya menerima Rencana Bunker II pada tingkat dokumen kerja. Di lain pihak, Indonesia berkepentingan untuk mendukung peran AS dalam menyelesaikan sengketa Irian Barat. Indonesia memang berharap AS memainkan peran diplomatik supaya Irian Barat kembali ke Indonesia melalui jalur perundingan.

Dokumen kerja juga merupakan upaya menanggapi kebijakan prestis pihak Belanda terkait Irian Barat. Dalam politik internasional, kebijakan prestis adalah sikap untuk menunjukkan pengaruh (*power*) suatu negara kepada negara lain, khususnya lawan politiknya (Morgenthau 1978, 76). Bunker, sebagai diplomat yang berpengalaman, memperhitungkan faktor wibawa di pihak Belanda untuk menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia begitu saja. Oleh karena itu, Bunker mengantisipasi bahwa dokumen kerja dapat mengatasi kebijakan prestis tersebut. Dia mengurangi kesan bahwa Belanda di pihak yang kalah dalam perundingan soal Irian Barat walaupun harus mengembalikan Irian Barat kepada Indonesia.

Keberadaan dokumen kerja juga mencerminkan sikap realistis Ellsworth Bunker. Dalam hal ini, Bunker menyadari bahwa dia pada tahap awal tidak bisa berharap banyak dari Belanda dalam sengketa Irian Barat. Belanda menerima Rencana Bunker II sebagai dokumen kerja sudah cukup. Bagi Bunker, hal ini merupakan sikap yang realistis. Belanda kenyataannya sudah berabad-abad menguasai Indonesia.

---

[10] Protokol diartikan surat-surat resmi yang memuat hasil-hasil perundingan antara suatu negara dengan negara lain. Lihat W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-3 (Jakarta; Balai Pustaka, 2003), 913. Pilihan sikap yang berhubungan dengan protokol ini dilakukan tidak terlepas dari fungsi diplomat yang bertugas melindungi kepentingan negaranya di dalam hubungannya dengan negara lain. Dalam hal ini, diplomat tersebut menjaga wibawa negara yang diwakilinya agar tetap terhormat di hadapan masyarakat internasional. Lihat Artikel 3, *Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols. Vienna Convention on Diplomatic Relations. Done at Vienna, on 18 April 1961.*

Oleh karena itu, tidak mudah begitu saja meninggalkannya. Apalagi, selama menjajah Indonesia, termasuk Irian Barat, Belanda sudah merasa sangat menikmati keuntungan. Sebaliknya, ketika diminta meninggalkan wilayah tersebut, Belanda mengalami beban psikologi, politik, dan ekonomi. Beban psikologi, Pemerintah Belanda menanggung malu atas kekalahannya dalam diplomasi dengan Pemerintah Indonesia. Beban politik, Pemerintah Belanda harus menjelaskan dan mempertanggungjawabkannya di depan rakyat Belanda. Beban ekonomi, Belanda harus mempersiapkan diri untuk tidak mendapat keuntungan-keuntungan ekonomi pada kemudian hari sejalan dengan lepasnya kekuasaan di Irian Barat.

6. Reaksi atas Rencana Bunker II di Belanda

Setelah menerima Rencana Bunker II, reaksi Luns adalah langsung menolaknya. Dia beralasan Rencana Bunker II tidak memenuhi segi-segi pelaksanaan hak asasi manusia. Masalah hak asasi atau penentuan nasib sendiri ini sebenarnya sudah diatur di dalam butir ke-3 dan ke-4 Rencana Bunker II tersebut. Namun, Luns melihat hal ini belum cukup memuaskannya sehingga dia menolak Rencana Bunker II itu. Kemungkinan lain, Luns mencurigai pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri tidak berjalan sesuai dengan harapannya. Hal lain lagi, bisa saja Luns memang sekadar mencari-cari alasan untuk menghindari perundingan dengan Indonesia karena kebijakannya tidak mau meninggalkan Irian Barat. Jadi, Joseph Luns, sebagai Menteri Luar Negeri Belanda, bersikap konservatif dalam sengketa Irian Barat.

Namun, kebijakan resmi Pemerintah Belanda memiliki pendapat yang berbeda dengan Luns. Pada 9 April 1962, setelah melalui perdebatan yang panjang, Pemerintah Belanda menyetujui menyerahan kedaulatan Irian Barat kepada Pemerintah Indonesia sebelum penentuan nasib sendiri di Irian Barat (Soebandrio 2001, 61). Belanda menyadari di balik Rencana Bunker adalah Kennedy. Jika Pemerintah

Belanda sembarangan menolak Rencana Bunker, hal ini sama artinya memancing permusuhan dengan AS. Padahal, AS selama ini merupakan negara pimpinan Blok Barat yang Belanda menjadi salah satu anggotanya. Penolakan terhadap Rencana Bunker cukup mengundang risiko sehingga Pemerintah Belanda tidak cukup berani melakukannya. Jadi, sikap resmi Pemerintah Belanda mendukung Rencana Bunker II. Hal ini merupakan pukulan bagi Luns.

Setelah Luns menolak Rencana Bunker II, Ellsworth Bunker merevisi Rencana Bunker II. Revisi ini dilakukan untuk menyenangkan Belanda. Bunker, sebagai pimpinan perundingan, berharap perundingan babak baru segera dapat dilaksanakan. Pada 23 April 1962, Bunker mengirim susulan revisi Rencana Bunker II yang isinya mempertegas soal hak penentuan nasib sendiri dijamin akan dilaksanakan.

> "The Government of The Netherlands agrees to transfer administration in accordance with his proposal on condition that the Governement of the Netherlands receives, as a result of formal negotiations, adequate guarantees for safeguarding the interests, including the right of self-determination, of the papuans" (McMullen 1981, 37).

Dalam hal ini, Bunker tidak ingin perundingan berikutnya terganjal oleh isu hak asasi manusia yang dilontarkan oleh Luns sehingga bersikap kompromi terhadap pandangan Luns. Pendeknya, bagi Bunker, perundingan harus kembali berjalan sebelum terlalu lama terhenti dan kehilangan momentum.

Di samping itu, setelah berlangsung perundingan Middleburg 20–22 Maret 1962, sebagian masyarakat Belanda juga berbeda pendapat dengan Pemerintah Belanda. Mereka tidak mendukung rencana Pemerintah Belanda mengirim pasukan ke Irian Barat dan mendirikan negara Papua. Sikap masyarakat Belanda ini memengaruhi kebijakan Pemerintah Belanda dalam sengketa Irian Barat.

Sebagian unsur gereja tidak mendukung kebijakan konservatif Pemerintah Belanda terhadap Irian Barat. Pada Maret 1962, perwakilan dari Gereja Reformasi Belanda berkirim surat kepada Perdana Menteri Jan de Quay yang berisi keprihatinanya atas situasi di Irian Barat belakangan ini (*Antara* 24 Maret 1962). Surat ini juga mengatakan bahwa Indonesia bersungguh-sungguh akan membebaskan Irian Barat dan berpotensi menggunakan militer. Di samping itu, utusan ini melakukan diskusi dengan empat menteri yang berasal dari unsur Protestan, yaitu: Zijlstra Menteri Keuangan, Van Aartseen Menteri Perumahan, Beerman Menteri Kehakiman, de Pouws Menteri Ekonomi. Selanjutnya, dewan ini juga berbicara dengan Menteri Negara, yaitu Roolvenk Menteri Sosial dan Calmeyer Menteri Pertahanan. Perwakilan gereja ini berpandangan bahwa jalan untuk mengatasi keadaan di Irian Barat adalah menyerahkan administrasi Irian Barat kepada Indonesia, bukan mengirim bantuan militer ke Irian Barat. Gagasan ini ditolak oleh Calmeyer, sebaliknya disikapi secara ragu-ragu oleh Roolvenk (*Antara* 24 Maret1962). Jadi, utusan gereja ini mendesak Pemerintah Belanda supaya berkompromi dengan tuntutan Pemerintah Indonesia. Desakan ini dilakukan agar sengketa Irian Barat dapat diselesaikan dan kegiatan gereja di Irian Barat dapat berjalan seperti biasa.

Di samping itu, Maret 1962, H. J. Lanckhorst, Ketua Fraksi Partai Sosialis Belanda, mengajukan pertanyaan tertulis kepada Perdana Menteri Jan de Quay soal pengiriman kapal perang Belanda dari Pantai Barat AS ke Honolulu—kemungkinan akan ke Irian Barat. Jika memang demikian, sikap Perdana Menteri Jan de Quay dipandang bertentangan dengan pernyataan sebelumnya. Oleh karena itu, Angkatan Laut Belanda memberi penjelasan bahwa Kapal Selam *Dolfijn* memang sedang menuju Meksiko. Kapal pemburu *Gronigen* yang berada di Laut Pasifik akan menuju Columbia dan Pangkalan AS di San Diego, tetapi belum mendapat persetujuan AS (*Antara* 22 Maret 1962). Dengan demikian, Partai Sosialis menolak secara halus

pengiriman pasukan Belanda ke Irian Barat karena tidak konsisten dengan sikap sebelumnya. Hal ini secara implisit menunjukkan sikap Pemerintahan Jan de Quay tidak dapat dipercaya di dalam sengketa Irian Barat.

Selanjutnya, Maret 1962, mingguan *De Groene Amsterdammer* mempersoalkan dukungan Belanda kepada Papua Merdeka. Isu yang berkembang di Belanda 5 April 1962, Papua memproklamasikan kemederkaannya atas dukungan Belanda. Mingguan ini menilai bahwa dukungan Belanda kepada rencana kemerdekaan Papua tidak tepat. Mingguan ini juga menyimpulkan bahwa hal ini hanya akan mengundang penilaian Indonesia sebagai tontonan kolonial kesiangan. Jadi, mingguan ini berpandangan dukungan Belanda kepada Papua Merdeka hanya menjadi bahan tertawaan dan ejekan. Mingguan ini berharap Belanda tidak menjadi bahan cemoohan karena mendukung Papua Merdeka.

7. Tekanan Amerika Serikat terhadap Belanda

Ketika perundingan Belanda-Indonesia mengalami jalan buntu, AS mengunakan pengaruh politiknya. Dalam hal ini, AS memberi tekanan-tekanan halus agar Belanda bersedia menerima apa yang menjadi kebijakan AS dalam konteks penyelesaian sengketa Irian Barat. Jika AS tidak memiliki pengaruh politik, perundingan Belanda-Indonesia mustahil dapat dilanjutkan karena Belanda sejak awal tidak berminat menyelesaikan sengketa Irian Barat secara sungguh-sungguh.

Walaupun Rencana Bunker II sudah direvisi soal hak asasi, Pemerintah Belanda tetap mempersoalkan hak asasi manusia. Bahkan, Pemerintah Belanda diberi hak veto jika dalam perundingan soal hak asasi manusia kurang memuaskan. Keengganan Pemerintah Belanda maju ke meja perundingan sebagai indikasi masih kuatnya pengaruh Luns di pemerintahan. Jadi, tarik-menarik soal Irian Barat masih terjadi di dalam Pemerintahan Belanda. Padahal, Belanda telah

menyatakan menerima diplomasi Irian Barat sebagai dokumen kerja, jadi seharusnya segera menuju meja perundingan.

Untuk menyelamatkan keadaan, diplomat AS mengambil langkah-langkah strategis. Pada April 1962, Dean Rusk, Menteri Luar Negeri AS, menyatakan kepada Van Roijen, juru runding Belanda, bahwa AS bersedia menghentikan peran sebagai juru runding jika memang Belanda menginginkannya. Namun, hal ini dijawab secara diplomatis bahwa Belanda tetap memerlukan bantuan AS. Sehubungan dengan hal itu, pada 26 April 1962, Rusk berkirim surat kepada Luns (Soebandrio 2001, 63). Surat ini berisi beberapa butir penting sebagai berikut.

1) Rusk mengajak Luns agar kembali merundingkan sengketa Irian Barat.
2) Rusk menyinggung revisi terhadap Rencana Bunker dan berpadangan dokumen ini dinilai baik untuk memulai perundingan kembali.
3) Rusk menyatakan bahwa perundingan tidak mengikat tiap-tiap pihak sampai dicapai persetujuan akhir.

Tekanan-tekanan diplomatik yang dilakukan AS disebabkan sikap Belanda membahayakan proses perundingan. Belanda tetap mempersoalkan hak asasi manusia walaupun hal itu sudah diatur dalam Rencana Bunker II dan direvisi soal hak asasi. Di lain pihak, AS berkepentingan perundingan ini tetap berlangsung. Bahkan, AS yakin bahwa perundingan tetap akan membuahkan hasil, yaitu penyelesaian damai atas sengketa Irian Barat. Ketika perundingan informal di Middleburg 20–22 Maret 1962 macet, Pemerintahan AS tetap yakin atas kelanjutan perundingan tersebut. Lincoln White, Juru Bicara Gedung Putih, menyatakan perundingan masih memiliki harapan (*Antara* 23 Maret 1962). Jadi, sikap Pemerintah AS memang selalu yakin dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.

Luns mengabaikan surat Rusk dan menunjukkan sikap inkonsisten terhadap Rencana Bunker II. Hal ini menunjukkan kuatnya sikap konservatif Luns terhadap sengketa Irian Barat. Sikap Luns ini mengakibatkan AS kembali memberi tekanan. Jadi, diplomat AS harus bekerja keras dan bersabar menghadapi Luns yang kebijakannya tidak ingin meninggalkan Irian Barat.

Soebandrio memberi kesaksian bahwa Luns tidak segera menanggapi surat Rusk tersebut. Luns kembali menunjukkan sikap mengulur-ulur waktu dengan harapan perundingan akan kehilangan momentum, lalu berharap AS dan Indonesia tidak lagi bersemangat meneruskan perundingan. Jika kondisi ini yang terjadi, Belanda akan meraih untung. Mereka dapat mempertahankan *status quo* atau mempertahankan kekuasaan di Irian Barat. Dalam hal ini, Luns hanya berjanji akan menyatakan sikap soal Irian Barat di Athena beberapa saat setelah menerima dari surat Rusk tersebut. Tampaknya, Luns dan Rusk memiliki kesempatan untuk bertemu di Yunani.

Pada 4–6 Mei 1962 di Athena, Yunani, diselenggarakan pertemuan menteri luar negeri negara-negara anggota NATO (McMullen 1981, 32). Luns dan Rusk memanfaatkan forum ini untuk mendiskusikan soal Irian Barat. Mereka menyatakan bahwa Pemerintah Belanda dan Indonesia bersedia berunding mengenai Irian Barat dalam koridor Rencana Bunker II. Dalam hal ini, kedua pihak memiliki hak untuk mengusulkan berbagai masalah yang dipandang penting untuk masa depan Irian Barat (Soebandrio 2001, 64). Pernyataan bersama ini atau rumusan Athena sebagai berikut:

> "Pemerintah Belanda telah menginformasikan AS bahwa Belanda bersedia sepenuhnya untuk membicarakan semua aspek dari apa yang dinamakan Rencana Bunker dengan Indonesia, dengan pengertian bahwa kedua pihak akan bebas untuk mengajukan segala masalah tambahan yang dianggap relevan untuk dibahas" (McMullen 1981, 41).

Namun, kembali Luns menunjukkan sikap konservatifnya. Setelah pernyataan bersama tersebut, dia menjelaskan rumusan Athena ini melalui wawancara dengan wartawan. "Bahwa Pemerintah Belanda akan memberi kemerdekaan kepada rakyat Irian Barat, dan Belanda bersedia menyerahkan kekuasaannya untuk sementara kepada PBB" (Soebandrio 2001, 65). Jika dicermati, tampaknya interpretasi Luns terhadap rumusan Athena lebih konservatif atau lebih mundur daripada pandangan Belanda di perundingan Middleburg. Di Middleburg, Belanda ingin mendahulukan penentuan nasib sendiri, lalu disusul oleh penyerahkan kedaulatan kepada Indonesia. Pada rumusan Middleburg, target Belanda sebatas penentuan nasib sendiri, sedangkan pada wawancara di Athena ini lebih jauh karena langsung memberi kemederdekaan kepada Irian Barat.

Rumusan Athena versi sepihak Luns berpotensi menggagalkan perundingan sengketa Irian Barat. AS menafsirkan rumusan Athena versi Luns sebagai penolakan Luns terhadap Rencana Bunker II. Konsekuensinya, rumusan Athena versi Luns memprovokasi Indonesia menggunakan kekuatan militer dalam menyelesaikan Irian Barat. Karena Belanda bicara soal kemerdekaan Irian Barat, hal ini paling tidak disukai oleh pihak Indonesia yang berpandangan bahwa Irian Barat bagian dari Indonesia yang tidak bisa dikompromikan.

Selanjutnya, Parlemen Belanda mengambil langkah-langkah politik untuk menghindari ketegangan dengan AS. Parlemen menganjurkan agar Rencana Bunker II dan revisinya disampaikan kepada publik untuk diketahui oleh rakyat Belanda. Di samping itu, Parlemen Belanda meminta rumusan Athena versi Luns dibatalkan. Hal ini dilakukan untuk kembali membuka peluang perundingan sengketa Irian Barat dengan Indonesia. Akibatnya, Perdana Menteri Jan de Quay melaksanakan amanat Parlemen untuk membatalkan rumusan Athena versi Luns (Soebandrio 2001, 65). Pembatalan ini semakin memojokkan posisi Luns dalam wacana soal Irian Barat. Luns tidak hanya berbeda pendapat dengan rekan-rekannya di pemerintahan,

tetapi juga berhadapan dengan Parlemen Belanda dalam soal Irian Barat. Bahkan, kebijakan Luns juga mendapat kritikan dari sebagian masyarakat Belanda. Semakin terpojoknya pendapat Luns maka semakin mulus jalan menuju perundingan sengketa Irian Barat. Sumber kebijakan konservatif Belanda atau penghambat atas penyelesaian sengketa Irian Barat sekarang diketahui dengan jelas, yaitu Joseph Luns.

Dengan demikian, dinamika politik di Belanda mengantarkan kepada situasi kondusif bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Luns sebagai tokoh konservatif mulai kurang mendapat dukungan rakyat dan Parlemen Belanda. Sebaliknya, Roijen, Duta Besar Belanda di PBB, dipandang lebih dapat diajak berkerja sama untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat. Akibatnya, dia lebih dipercaya dan diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengkata Irian Barat.

B. PERUNDINGAN MIDDLEBURG KEDUA

1. Kembali ke Perundingan

Pada 2 Juli 1962, Soebandrio mengutus Adam Malik kembali ke AS karena pada 13–14 Juli 1962, Perundingan Middleburg dilanjutkan kembali (Soebandrio 2001, 66). Soebandrio memberi arahan kepada Adam Malik selaku ketua delegasi agar menjajaki sikap Belanda atas soal penyerahan administrasi Irian Barat kepada Indonesia. Tindakan Soebandrio ini erat kaitannya dengan perkembangan politik di Belanda yang mengindikasikan golongan konservatif terpojok. Pemerintahan Belanda menerima Rencana Bunker II. Hal ini pertanda baik bagi Indonesia karena peluang untuk membebaskan Irian Barat secara damai kembali terbuka.

Perundingan Middleburg berhasil menyepakati masalah pokok. Dalam hal ini, Roijen, delegasi Belanda, menyatakan bahwa negaranya menyepakati urutan-urutan Rencana Bunker II. Bahkan, Van Roijen menyatakan kesediaannya menyerahkan administrasi Irian Barat

seperti yang terdapat pada Rencana Bunker II secara tertulis, sebagai berikut:

> "Pemeritah Belanda pada prinsipnya menerima usul-usul Bunker. Ini berarti bahwa pemerintahan saya menerima urutan kejadian sebagaimana diatur dalam butir dua dan tiga usul-usul ini. Sesudah fase administrasi PBB akan ada fase periode administrasi yang sepenuhnya dikuasai Indonesia yang setelah berjalan beberapa tahun masih akan ditentukan, diikuti oleh pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri oleh orang Irian" (Soebandrio 2001, 66).

Adam Malik dan Van Roijen tidak bisa menyepakati soal teknis pelaksanaan pemerintahan sementara atau peralihan administrasi di Irian Barat. Kedua belah pihak tidak dapat merumuskan kesepakatan untuk cara dan waktu pemerintahan sementara tersebut. Di satu pihak, Van Roijen berpegang pada Rencana Bunker II yang mengatur masa peralihan administrasi selama satu tahun. "Rencana Bunker menunjukkan dengan jelas bahwa masa peralihan berlangsung satu tahun dalam dua tahap, hingga untuk mengubah bagian yang sangat prinsip dari rencana Bunker, tentu sulit untuk diterima oleh masyarakat Belanda " (Soebandrio 2001, 68). Di lain pihak, Adam Malik mendapat pesan dari Jakarta supaya penyerahan bisa dipersingkat dari apa yang tertuang pada Rencana Bunker II. Indonesia menginginkan tahun 1962 urusan peralihan administrasi sudah selesai.

Setelah Belanda mematuhi Rencana Bunker II, pada perundingan Middleburg lanjutan ini giliran Indonesia yang tidak mematuhinya. Rencana Bunker II mengatur peralihan administrasi berlangsung minimal 1 tahun dan maksimal 2 tahun, tetapi Indonesia memintanya kurang dari setahun. Permintaan Indonesia sebenarnya soal teknis, tetapi dapat membahayakan perundingan soal Irian Barat. Seandainya saja Luns masih dominan di Pemerintahan Belanda, hal ini bisa menjadi alasan baginya untuk menggagalkan perundingan tersebut. Selanjutnya, dia bisa menuduh Indonesia tidak bersungguh-sungguh,

sebaliknya menunjukkan Belanda bersungguh-sungguh ingin merundingkan soal Irian Barat.

Jika situasi demikian terjadi, Luns bisa memanipulasi fakta-fakta sehingga memenangkan opini internasional.

Sikap delegasi Indonesia ini tidak terlepas dari keinginan Soekarno. Indonesia ingin eksistensinya diperhitungkan dalam perundingan tersebut. Oleh karena itu, Indonesia memiliki keinginan untuk merevisi Rencana Bunker II. Belanda memang pernah mempersoalkan hak asasi dalam Rencana Bunker II sehingga terjadi revisi. Keinginan memperpendek peralihan ini juga sebagai keinginan untuk merevisi. Jadi, bukan hanya Belanda yang bisa merevisi, tetapi Indonesia juga boleh merevisinya. Apalagi, hubungan Belanda dan Indonesia adalah hubungan mantan penjajah dan mantan terjajah. Soekarno ingin menunjukkan Belanda dan Indonesia bangsa yang sederajat. Hal ini berhubungan dengan sikap Soekarno yang sangat peduli pada nasionalisme dan harga diri bangsa Indonesia.

Di samping itu, sikap Soekarno ini dipengaruhi oleh sikap hati-hati atau kurang percaya kepada Belanda. Sejarah membuktikan Belanda sering mengingkari kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat dalam perundingan. Misalnya, perundingan KMB 1949 mengatur bahwa Belanda akan merundingkan sengketa Irian Barat, tetapi Belanda sengaja mengambil sikap tidak sungguh-sungguh untuk menyerahkan Irian Barat. Jika tempo peralihan penyerahan administrasi berlansung relatif lama, Soekarno khawatir Belanda kembali mencari kesempatan untuk menunda-nunda dan mengatur strategi untuk tidak menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia.

2. Berbagai Penyesuaian Pandangan

Upaya Bunker menyeimbangkan proposal perundingan sudah dilakukan sejak awal perundingan, tetapi kemacetan soal waktu peralihan pada Rencana Bunker II cukup meresahkan. Hal ini mengingat proses negosiasi sudah berjalan lama (empat bulan) dan kedua belah pihak

sudah mendekati kesepakatan atau hampir membuahkan hasil. Kedua belah pihak sudah menyepakati masalah pokok, tetapi belum menyepakati soal teknis. Namun, Soebandrio berpandangan bahwa waktu penyerahan merupakan inti perjuangan diplomasi. Jadi, dia memandangnya sesuatu yang penting. Hal ini terjadi karena mendapat tekanan Soekarno. "Penyerahan kekuasaan Irian Barat harus berlangsung pada tahun 1962, sebelum ayam jantan berkokok pada tahun 1963" (Soebandrio 2001, 68). "Tri Program Pemerintah dan Tri Komando Rakyat harus selesai tahun 1962 ini sehingga pada waktu ayam berkokok tanggal 1 Januari 1963 menyingsinglah fajar yang terang" (Anwar 2006, 128). Karena delegasi Indonesia tidak bisa memutuskan, Soebandrio diminta datang ke Washington untuk berunding langsung dengan Van Roijen.

Pada 19 Juli 1962, Soebandrio tiba di AS, lalu melakukan perundingan dengan Van Roijen di Hotel Mayflower, Washington D.C. Dalam perundingan ini Van Roijen dan Soebandrio tetap pada pendirian masing-masing. Roijen berpijak pada argumentasi bahwa menyimpang dari Rencana Bunker II akan mempersulit Pemerintah Belanda di hadapan rakyat dan Parlemen Belanda. Sementara itu, Soebandrio berpegang pada argumentasi bahwa semakin lama peralihan administrasi semakin sulit mengendalikan relawan yang sudah masuk ke Irian Barat. Jadi, perundingan kali ini juga mengalami jalan buntu.

Perundingan Soebandrio-Roijen II dilanjutkan kembali 25 Juli 1962 bertempat di kantor Kedutaan Besar Indonesia. Hal ini terjadi karena Soebandrio sakit sehingga tidak bisa meninggalkan tempat. Perundingan ini membahas tiga agenda, yaitu: 1) waktu penyerahan kekuasaan, 2) hak asasi rakyat Irian Barat, dan 3) nasib pasukan Indonesia yang sudah berada di Irian Barat (Soebandrio 2001, 72).

Dalam kesempatan ini, Soebandrio mempertegas posisinya kembali, tetapi yang menarik sikap Soebandrio atas butir ke-2 soal hak asasi manusia. Dalam kesaksiannya, dia mengatakan bahwa

pelaksanaan hak asasi manusia adalah memalukan Indonesia sehingga perlu ditolak. Jadi, sikap Soebandrio juga tidak sejalan dengan Rencana Bunker II dalam soal hak asasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri. Oleh karena itu, dia juga memberi kesaksian bahwa Roijen membuat pernyataan yang pedas bahwa delegasi Belanda datang ke Middleburg untuk melaksanakan Rencana Bunker dengan patuh, tetapi sekarang Indonesia hendak menyimpang dari data-data yang tercantum dalam Rencana Bunker" (Soebandrio 2001, 75). Soebandrio menyatakan dirinya marah atas tuduhan tersebut, lalu balik menuduh Belanda yang kerap kali melakukan tindakan tidak jujur dan kejam selama menjajah Indonesia. Karena tidak ada titik temu, Soebandrio mengancam dia dan Adam Malik akan pulang ke Indonesia pada 28 Juli 1962.

Soebandrio begitu percaya diri untuk melanggar Rencana Bunker II dan mengancam untuk membatalkan perundingan yang berarti perang. Jadi, bukan hanya Soekarno yang tertarik mempersoalkan Rencana Bunker II, tetapi Soebandrio juga berani menolak sebagian isi proposal tersebut. Bahkan, Soebandrio berani mengusik isu yang peka bagi Belanda, yaitu soal hak asasi manusia. Keberatan Soekarno soal waktu peralihan jelas disampaikan kepada pihak Belanda, tetapi untuk pandangan Soebandrio tidak jelas apakah pendapatnya pribadi atau pendapat resmi Indonesia. Terlepas dari itu, keduanya berani mempermainkan Rencana Bunker II yang berarti berani mempermainkan keberadaan AS.

Sikap Soekarno dan Soebandrio saat itu dipandang terkait dengan sikap kompromi AS terhadap Indonesia dan dukungan penuh Uni Soviet. Jadi, Indonesia didukung oleh dua negara adidaya. Sikap AS dipandang toleran terhadap Indonesia. Hal ini sebagai isyarat bahwa AS mendukung tuntutan Indonesia atas Irian Barat. Jadi, keduanya berani menuntut lebih jauh lagi dari Rencana Bunker II. Di lain pihak, Uni Soviet mendukung Indonesia, khususnya secara militer, sehingga kemampuan militer Indonesia dinilai terkuat di Asia Tenggara. Pihak

Uni Soviet justru berharap agar Indonesia menyelesaikan sengketa Irian Barat dengan jalan militer karena memberi keuntungan politik kepada negara ini. Ditambah lagi, sikap AS tidak bersedia membantu Belanda jika terjadi perang, kecuali bantuan evakuasi. Jadi, dukungan politik dan militer ini mendorong Soekarno dan Soebandrio berani bersikap tidak sejalan dengan Rencana Bunker II.

Setelah tiba di AS, Soebandrio juga terlibat pembicaraan dengan Rusk dan Bunker secara terpisah. Dalam pertemuan ini, Soebandrio menginformasikan bahwa Soekarno sulit membendung keinginan pimpinan militer untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat secara militer. Saat itu, 2.000 relawan sudah masuk ke Irian Barat (McMullen 1981, 53). Secara tidak langsung, hal ini merupakan tekanan kepada AS sebagai pemimpin atau moderator perundingan. Tindakan Soebandrio bisa jadi memang sesuatu yang direncanakan atau semacam strategi untuk menekan perundingan agar cepat dapat diselesaikan. Kemungkinan lain bahwa langkah Soebandrio murni memang ingin menginformasikan perkembangan terakhir dari situasi di Indonesia dalam hubungan dengan soal Irian Barat.

Di lain pihak, kedatangan Soebandrio memperkuat tuntutan delegasi Indonesia soal waktu peralihan kedaulatan atas Irian Barat. Perundingan di Middleburg 20 Juli 1962 memperkuat keinginan Indonesia agat peralihan kedaulatan ini berakhir 31 Desember 1962 dan PBB diizinkan untuk membentuk proses peralihan ini. Namun, keinginan Indonesia ini ditolak oleh Van Roijen. Hal ini berarti proses peralihan ini hanya berlangsung 2 atau 3 bulan. Waktu ini dipandang tidak cukup untuk melakukan peralihan kedaulatan tersebut dan menyulitkan Belanda dalam melakukan peralihan tersebut (McMullen 1981, 53). Indonesia melakukan tekanan-tekanan diplomatik kepada Belanda. Bagi Pemerintah Indonesia, penyelesaian sengketa Irian Barat semakin cepat semakin baik. Apalagi, keberhasilan ini dapat menjadi nilai tambah tersendiri bagi Soekarno dan jajarannya yang

terkait dengan diplomasi tersebut. Hal ini penting bagi Pemerintahan Soekarno yang sedang mencari dukungan politik di dalam negeri.

3. Tekanan Amerika Serikat terhadap Indonesia

Ketika perundingan Belanda-Indonesia mengalami jalan buntu soal waktu yang dibutuhkan untuk pemerintahan sementara, AS kembali mengunakan pengaruh politiknya. Dalam hal ini, AS menekan Indonesia supaya bersedia menerima apa yang tertuang di dalam Rencana Bunker II.

Karena perundingan soal waktu peralihan tidak membawa hasil, Bunker mempertemukan Soebandrio dengan Kennedy. Pada pertemuan ini, Kennedy menilai tuntutan Indonesia tidak realistis. Jika Indonesia tidak mengubah tuntutannya agar peralihan Irian Barat selesai tahun 1962, Kennedy mengancam akan mengirim Armada VII untuk mengungsikan warga AS dari Indonesia dan menghentikan semua bantuan ekonomi kepada Indonesia (Soebandrio 2001, 77). Hal ini merupakan tekanan politik yang diberikan AS kepada Indonesia. Kemungkinan semacam ini tidak diduga oleh Soebandrio karena selama ini AS bersikap kompromi terhadap Indonesia. Tekanan politik ini berpengaruh terhadap sikap Soebandrio dalam soal waktu pemerintahan sementara.

Tiba saatnya AS menekan Indonesia agar menyesuaikan dengan Rencana Bunker II. Sekarang, justru Indonesia yang tidak konsisten terhadap Rencana Bunker II. Dalam hal ini, AS selaku moderator perlu mengambil langkah-langkah tegas untuk untuk mendesak Indonesia agar mengimbangi sikap Belanda yang berpegang pada Rencana Bunker II. Hal ini juga penting bagi AS untuk menangkis tudingan Belanda bahwa AS bersikap tidak adil dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Oleh karena itu, ketika Indonesia mengambil sikap tidak mendukung Rencana Bunker II, AS wajar mengambil langkah-langkah tegas kepada Indonesia karena bertanggung jawab terhadap proses perundingan maupun hasil akhirnya.

Selain dari itu, Van Roijen dan Dean Rusk terlibat pertemuan yang menghasilkan kemajuan bagi perundingan soal Irian Barat. Roijen, atas nama pribadi, memutuskan bahwa Belanda setuju pemerintahan sementara berakhir 1 Mei 1963 (Soebandrio 2001, 78). Keputusan Roijen ini menimbulkan perdebatan di Pemerintahan Belanda, tetapi akhirnya keputusan tersebut diterima. Keputusan Belanda ini dibawa oleh Bunker kepada U Thant untuk disampaikan kepada Indonesia. Soebandrio memberi kesaksian bahwa akhirnya dia menerima 1 Mei 1963 sebagai batas akhir pemerintahan sementara PBB. Dalam pertemuan tersebut, giliran U Thant menggunakan pengaruh politiknya selaku Sekjen PBB. U Thant memberi tekanan-tekanan kepada Indonesia bahwa Indonesia tidak boleh menuntut batas akhir waktu peralihan lebih maju dari 1 Mei 1963. Jika hal ini sampai dilanggar, negara-negara Asia tidak mendukung Indonesia lagi (Palar 1962, Doc.187). Di samping itu, Indonesia harus mendukung hak asasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri secara sungguh-sungguh.

Selanjutnya, agenda perundingan Middleburg pada 17–18 Juli 1962 difokuskan pada soal hak menentukan nasib sendiri atau *free choice.* Pada kesempatan ini, delegasi Indonesia memprotes delegasi Belanda karena bersikap *legalistic approach* (McMullen 1981, 54). yaitu melihat proses peralihan semata-mata dari segi hukum atau secara yuridis formal. Hal ini dilakukan karena menguntungkan posisi Belanda. Misalnya, jika berpijak pada pendekatan hukum semata-mata, proses peralihan berjalan antara 1 sampai 2 tahun sesuai dengan Rencana Bunker II. Namun, hal ini tidak sesuai dengan keinginan Indonesia yang ingin cepat-cepat mengakhiri diplomasi sengketa Irian Barat ini. Di samping itu, Rencana Bunker II jelas mengatur pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri. Oleh karena itu, Indonesia harus melaksanakannya sesuai dengan kesepakatan tersebut. Walaupun mengalami perbedaan pendapat, Belanda dan Indonesia setuju dengan usul Bunker bahwa PBB yang akan menyusun kerangka

kerja untuk pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri atau *free choice* di Irian Barat. Kedua delegasi berpandangan bahwa PBB dapat menjaga kepentingan mereka masing-masing.

Pada perundingan di Middleburg 23 Juli 1962, Bunker mengusulkan agenda pembahasan formula PBB untuk penentuan hak asasi manusia atau penentuan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat diserahkan kepada PBB. Rumusan ini disiapkan oleh ahli hukum dari Sekretariat PBB bernama Constantin A. Stavropoulos. Formula yang dikembangkan oleh Stavropoulos menyesuaikan dengan semangat Rencana Bunker II. Menurut konsep Stavropoulos, Sekjen PBB mengangkat seorang wakil dari PBB untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia atau penentuan nasib sendiri di Irian Barat secara benar (McMullen 1981, 54). Wakil dari PBB melakukan konsultasi dengan rakyat Irian Barat soal metode dan prosedur pelaksanaan hak asasi manusia tersebut. Secara keseluruhan, Rencana Stavropoulos ini dipandang berimbang di dalam menjembatani kepentingan Belanda dan Indonesia (McMullen 1981, 55), yaitu melalui pelaksanaan hak asasi manusia atau penentuan hak nasib sendiri rakyat Irian Barat tersebut.

Perundingan Middleburg pada 29–30 Juli 1962 sebagai babak akhir negosiasi soal Irian Barat (Soebandrio 2001, 79). Beban perundingan kali lebih ringan dibandingkan sebelumnya. Dalam negosiasi ini dibahas mengenai soal waktu pelaksanaan hak asasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri. Soebandrio menyatakan, delegasi Indonesia, termasuk Soebandrio, secara utuh menerima agenda soal hak asasi manusia tersebut. Pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri dilaksanakan pada tahun 1969. Hal yang menarik adalah perubahan sikap Soebandrio. Sebelumnya, dia menolak soal hak asasi manusia, tetapi dalam Perundingan Middleburg kali ini menerima secara utuh. Perubahan ini besar kemungkinan disebabkan dia baru saja menerima tekanan politik dari Kennedy dan U Thant sehingga lebih bersikap kooperatif dalam perundingan tersebut.

4. Pengibaran Bendera dan Kesalahpahaman

Bendera adalah lambang dari suatu negara (Poerwadarminta 2003, 123). Pimpinan negara mempersoalkan dengan serius hal-hal yang berhubungan dengan keberadaan bendera. Pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan di Irian Barat menjadi persoalan yang cukup alot untuk dirundingkan.

Soebandrio (2001) menjelaskan dalam bukunya *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*, dia menerima memorandum dari U Thant pada 31 Juli 1962. Isi memorandum adalah soal pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. U Thant mengusulkan bahwa pada awal pemerintahan sementara, bendera Belanda disandingkan dengan bendera PBB, lalu mulai 1 Januari 1963 giliran bendera Indonesia yang dikibarkan di samping bendera PBB. Jadi, pengibaran bendera antara Belanda dan Indonesia dilakukan bergantian. Dalam hal ini, bendera Belanda dikibarkan terlebih dahulu, kemudian baru bendera Indonesia. Usul U Thant ini ditolak oleh Belanda. Oleh karena itu, U Thant membuat perubahan yaitu bendera Indonesia dan Belanda berkibar di samping bendera PBB selama pemerintahan sementara berlangsung. Ketiga bendera disandingkan selama berlangsung pemerintahan sementara. Usul tersebut ditolak oleh Indonesia, tetapi diterima oleh Belanda. Akibatnya, U Thant merumuskan pola lain, yaitu 3-2-1. Pada permulaan pemerintahan sementara, terdapat tiga bendera, yakni: bendera PBB, Belanda, dan Indonesia. Setelah 1 Januari 1963, bendera tinggal dua yang berkibar, yaitu bendera PBB dan Indonesia. Mulai 1 Mei 1963, tinggal bendera Indonesia. Usul ini ditolak oleh Belanda. Selanjutnya, Schuurman mengusulkan pola 2-2-1. Mulai pemerintahan sementara sampai Desember 1962, bendera Belanda dikibarkan di samping bendera PBB, lalu mulai 1 Januari 1963 bendera Indonesia yang dikibarkan di samping bendera PBB. Usul ini diterima kedua delegasi dan U Thant, tetapi ketika dilaporkan ke Jakarta kabarnya usul ini ditolak oleh Soekarno.

Soebandrio menjelaskan kepada U Thant dan Bunker bahwa penolakan ini hanya salah paham karena belum menerima penjelasan secara lengkap. Hubungan telepon dan kawat Jakarta-Washington saat itu sulit dilakukan. Oleh karena itu, Soebandrio meminta bantuan Departemen Luar Negeri AS untuk menghubungi Soekarno di Jakarta (Soebandrio 2001, 81). Di samping itu, Soebandrio mengirim Adam Malik ke Jakarta untuk melaporkan masalah pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. Jadi, penolakan Soekarno bukan suatu persoalan yang prinsip.

Penjelasan Soebandrio ini diperkuat oleh kesaksian Yusuf Ronodipuro.[11] Dalam hal ini, dia melihat hal tersebut sebagai kesalahpahaman bukan perbedaan interpretasi tentang pola pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. Hal ini disebabkan teleks yang dikirim kepada Soekarno tidak lengkap karena gangguan udara. Selanjutnya, dikirim kembali teleks melalui kantor Kedutaan Besar AS di PBB kepada Duta Besar AS di Jakarta untuk diteruskan kepada Soekarno.

Yusuf Ronodipuro memberi kesaksian bahwa Howard P. Jones sendiri yang membawa teleks mengenai kesepakatan soal pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. Jones menyerahkan sendiri teleks tersebut kepada Presiden Soekarno di Istana Merdeka. Bahkan, dia datang sendiri hanya dengan dibonceng sebuah sepeda motor ke Istana Merdeka. Hal ini mengambarkan situasi saat itu serbadarurat dan perlu cepat. Semua pihak berharap-harap cemas atas isi teleks tersebut sebab semula Soekarno menolak formula tersebut. Hal ini penting untuk memastikan apakah dengan teleks yang lebih lengkap Soekarno tetap menolak atau sebaliknya menerimanya. Akhirnya,

[11] Yusuf Ronodipuro adalah Diplomat Indonesia di New York (PBB), tahun 1960–1963. Di samping itu, dia juga Diplomat Indonesia di Washinton D.C., tahun 1963–1965, wawancara, Jakarta, 9 November 2006. Sebagai catatan bahwa dia adalah orang pertama yang membacakan naskah Proklamasi di RRI. Akibat keberaniannya, dia dianiaya oleh tentara Jepang sehingga cacat kaki seumur hidup. Dia masih dapat berjalan, tetapi tidak sempurna.

Soekarno menerima gagasan soal pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan yang dituangkan dalam teleks tersebut.

Namun, Soekarno menginginkan adanya sedikit perubahan atas memorandum pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. Memorandum dari U Thant kepada Indonesia, 31 Juli 1962, pada ayat 3 mengatur soal pengibaran bendera. Dalam hal ini, Soekarno menginginkan ada pernyataan eksplisit soal penurunan bendera Belanda pada 31 Desember 1962.

Memorandum kepada Indonesia 31 Juli 1962, pada ayat 3 menyatakan sebagai berikut:

> " Pada tanggal 1 Djanuari 1963 bendera Indonesia akan dikibarkan berdampingan dengan bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa (U Thant 1962, 2).

Ayat ini diamendemen pada 15 Agustus 1962 menjadi pernyataan seperti di bawah ini:

> "Pada tanggal 31 Desember 1962 bendera Netherland akan diturunkan, dan bendera Indonesia akan dikibarkan berdampingan dengan bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa" (U Thant 1962, 2).

Namun, redaksi ayat ini berbeda pada memorandum yang dikirim U Thant kepada Belanda pada 15 Agustus 1962 walaupun substansinya tetap sama, sebagai berikut:

> "Pada penjerahan kekuasaan Irian Barat kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa, bendera Netherland akan dikibarkan berdampingan dengan bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan akan berkibar sampai tanggal 31 Desember 1962" (U Thant 1962, 1).

Keberatan Soekarno yang mengusulkan amendemen ini menarik untuk dikaji. Hal ini berhubungan dengan bebarapa hal. *Pertama*, amendemen itu mengikuti logika serah terima kekuasaan. Soekarno

cukup jeli memperhitungkan hal ini. Memang harus ada pernyataan yang jelas bahwa bendera Belanda diturunkan dari bumi Irian Barat sebagai simbol berakhirnya kekuasaan Belanda di wilayah ini. Walaupun implisit, hal ini diatur pada ayat 1 memorandum tersebut. Sikap hati-hati tetap perlu dilakukan dalam menyikapi soal pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan ini. Hal ini untuk mengantisipasi perubahan sikap Belanda karena pengalaman sebelumnya Belanda sering tidak konsisten dalam melaksanakan perjanjian dengan Indonesia. Jika tidak ada pernyataan eksplisit bendera Belanda diturunkan dari Irian Barat, hal ini bisa ditafsirkan bahwa kekuasaan Belanda belum berakhir. Artinya, dalam proses peralihan ini, tidak terjadi penyerahan kekuasaan dari Belanda kepada PBB, lalu PBB kepada Indonesia. Hal ini tidak sesuai dengan logika peralihan politik yang sedang dilakukan. Logika peralihan politik ini harus ada pihak yang menyerahkan dan menerima kekuasaan, jadi bendera ada yang diturunkan dan dinaikkan.

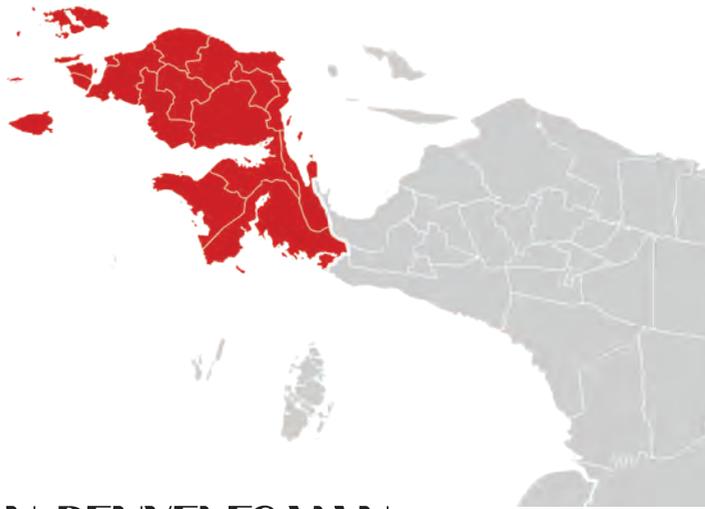
Kedua, amendemen itu untuk memenuhi janji Soekarno kepada bangsa Indonesia. Pernyataan eksplisit bahwa bendera Belanda diturunkan pada 31 Desember 1962 merupakan keberhasilan Soekarno dan bangsa Indonesia dalam perjuangan Irian Barat. Soekarno sebelumnya selalu menjanjikan kepada bangsa Indonesia bahwa penyerahan kekuasaan Irian Barat harus berlangsung pada tahun 1962, sebelum ayam jantan berkokok tahun 1963. Dengan adanya penurunan bendera pada akhir tahun 1962, Soekarno secara simbolis berhasil memenuhi janjinya. Hal ini penting bagi legitimasi politik Soekarno. Jadi, penurunan bendera Belanda 31 Desember 1962 merupakan salah satu pilar penting dalam perjuangan Irian Barat. Hal ini adalah simbol berakhirnya kekuasaan Belanda di Irian Barat. Keberhasilan ini juga dipandang sebagai prestasi politik Soekarno.

Ketiga, hal lain yang menarik adalah tanggal dari memorandum kepada Indonesia dan Belanda berbeda. Memorandum kepada Indonesia tertanggal 31 Juli 1962, sedangkan kepada Belanda tertang-

gal 15 Agustus 1962. Hal ini dilakukan oleh U Thant untuk mengantisipasi sikap keberatan Belanda. U Thant juga memahami aspek kejiwaan Pemerintah Belanda yang tidak begitu saja mudah melepaskan wilayah yang sudah didudukinya. Pemberian memorandum pada 15 Agustus berarti bersamaan dengan acara penandatanganan Perjanjian New York 1962. Dengan demikian, pusat perhatian delegasi Belanda berada pada acara penandatanganan tersebut. Delegasi Belanda tidak memiliki waktu leluasa untuk mengkaji dengan saksama memorandum tersebut. Isi memorandum ini adalah sesuatu yang tidak nyaman bagi Pemerintah Belanda, yaitu menyerahkan kekuasaannya kepada PBB untuk diteruskan kepada Indonesia.

Pemahaman lainnya adalah pertimbangan kepraktisan. Substansi memorandum dengan Perjanjian New York 1962 sama. Substansinya adalah soal penyerahan kekuasaan tersebut. Oleh karena itu, keduanya disampaikan kepada pihak Belanda dalam waktu yang bersamaan. U Thant tidak ingin bolak-balik berurusan dengan Belanda untuk hal yang tidak menyenangkan bagi Belanda. Seandainya harus kecewa atas perundingan ini, Belanda cukup sekali saja kecewanya agar tidak begitu menyakitkan. Di samping itu, U Thant pada 15 Agustus 1962 juga menyerahkan amendemen ayat 3 memorandum yang dikirim kepada Indonesia 31 Juli 1962. U Thant melakukannya untuk merangkul aspirasi Indonesia soal penurunan bendera Belanda. Dengan demikian, hari itu memiliki acara yang padat dalam soal penyelesaian Irian Barat.

Keempat, hal lain yang menarik adalah perbedaan redaksi dari amendemen ayat 3 memorandum Indonesia berbeda dengan ayat 3 memorandum kepada Belanda walaupun substansinya sama. Pada ayat 3 amendemen memorandum kepada Indonesia pernyataan penurunan bendera disampaikan secara eksplisit. Hal ini sesuai dengan keinginan Soekarno. Sementara, pada ayat 3 memorandum kepada Belanda, pernyataan pesan penurunan bendera lebih implisit. Pesan penurunan bendera Belanda disampaikan secara lebih halus.

Sikap U Thant ini tentu dimaksudkan untuk menjaga sikap Belanda, jadi penyampaian pesan perlu dilakukan dengan tetap menghormati keberadaan Belanda. Hal ini perlu dilakukan agar Belanda berada dalam posisi yang tidak terlalu dipermalukan atas kekalahannya dalam diplomasi Irian Barat. U Thant dan Belanda sendiri menyadari kemungkinan besar Belanda memang harus mengakhiri kekuasaannya di Irian Barat.

Bab V
PETA JALAN PENYELESAIAN SENGKETA IRIAN BARAT

Setelah melalui perundingan yang panjang, Belanda dan Indonesia akhirnya menandatangani Perjanjian New York 1962 pada 15 Agustus 1962. Perjanjian ini merupakan kesepakatan Belanda dan Indonesia untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat. Dalam perjanjian ini, Soebandrio mewakili Pemerintah Indonesia, sedangkan Van Roijen dan Schuurman mewakili Pemerintah Belanda. Perjanjian ini mengatur soal peralihan kekuasaan dari Belanda kepada Indonesia yang dilaksanakan melalui Pemerintahan Sementara atau UNTEA dan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri untuk masyarakat Irian Barat pada tahun 1969. Secara *de jure*, Indonesia belum dapat dikatakan menguasai Irian Barat karena masih menunggu hasil hak menentukan nasib sendiri tersebut, tetapi secara *de facto* Indonesia

sudah menguasai Irian Barat sejalan dengan berakhirnya tugas UNTEA atau Pemerintahan Sementara pada 1 Mei 1963.

A. FUNGSI DAN TUJUAN PERJANJIAN

Semua perjanjian internasional memiliki fungsi dan tujuan. Demikian halnya, Perjanjian New York 1962 berfungsi sebagai instrumen hukum bagi Belanda dan Indonesia. Di samping itu, Perjanjian New York 1962 berfungsi memberi penegasan atas hak dan kewajiban yang mengikat bagi Belanda dan Indonesia dan para pihak yang terkait (warga Irian Barat atau Papua).

Selanjutnya, Perjanjian New York 1962 merupakan alat kendali bagi para pihak yang terkait. Demikian pula, Perjanjian New York 1962 memberi kepastian hukum bagi Belanda dan Indonesia serta pihak-pihak yang berkepentingan. Perjanjan New York berkekuatan hukum atas Belanda dan Indonesia dan pihak-pihak yang bersangkutan karena disetujui oleh kedua belah pihak. Perjanjian New York 1962 berfungsi sebagai sumber hukum yang mengikat kedua belah pihak.

Di samping itu, perjanjian internasional menjadi kerangka kerja yang disepakati oleh dua negara. Dalam hal ini, Perjanjian New York 1962 juga berfungsi sebagai kerangka kerja yang mengatur proses pengalihan kekuasaan dari Belanda kepada Indonesia dan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat. Proses pengalihan kekuasaan tersebut dilakukan melalui Pemerintahan Sementara (UNTEA) yang bertugas dari 1 Oktober 1962 sampai dengan 1 Mei 1963. Sementara, pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri diatur bahwa cara pelaksanaannya dimusyawarahkan dengan Dewan Masyarakat Papua dan disesuaikan dengan praktik internasional.

Melalui perjanjian yang berkaitan dengan negara lain maka pemerintah suatu negara menyandarkan harapan-harapannya. Perjanjian New York 1962 juga menjadi tumpuan harapan bagi Belanda dan Indonesia. Belanda berharap Perjanjian New York 1962 akan menye-

lamatkan prestisnya. Walaupun harus kehilangan Irian Barat, Belanda menjalaninya dengan cara terhormat. Dalam hal ini, penyerahan kekuasaan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia dilakukan melalui Pemerintahan Sementara (UNTEA). Sebaliknya, Indonesia berharap Perjanjian New York 1962 menjadi jalan penyerahan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia secara damai. Keberhasilan diplomasi Indonesia memperjuangkan Irian Barat diharapkan memupuk solidaritas kebangsaan atau nasionalisme Indonesia. Di samping itu, hal ini mewujudkan harapan bangsa Indonesia bahwa wilayah negara Indonesia menjadi utuh dari Sabang sampai Merauke.

Masih ada upaya-upaya untuk menggugat status politik Irian Barat atau upaya-upaya delegitimasi Perjanjian New York 1962. Gugatan atas status politik Irian Barat tersebut sebaiknya ditanggapi dalam kerangka Perjanjian New York 1962. Keberadaan status Irian Barat tidak terlepas dari Perjanjian New York 1962 sebagai sumber hukumnya. Pemerintah Indonesia tidak perlu menanggapi pihak-pihak yang menggugat jika dilakukan di luar koridor Perjanjian New York 1962. Misalnya, mereka mempersoalkan isu satu orang satu suara dalam proses Pepera 1969. Untuk menyikapi hal ini, Pemerintah Indonesia hendaknya mempersilakan mereka untuk membuka kembali Perjanjian New York 1962 karena tidak ada pernyataan satu orang satu suara dalam perjanjian tersebut.

Jadi, Perjanjian New York 1962 adalah alat transaksi atau perbuatan hukum bagi para pihak yang berkepentingan dengan Irian Barat. Jika menyikapi status Irian Barat tidak merujuk pada Perjanjian New York 1962, penilaian-penilaian akan bersifat ahistoris atau penilaian-penilaian yang tidak sesuai dengan kenyataan sejarah. Akibatnya, para pihak sepenuhnya terjebak sikap bias pada kepentingan masing-masing sehingga sulit mencapai titik temu. Jadi, Perjanjian New York seharusnya menjadi rujukan bagi para pihak untuk melihat keberadaaan Irian Barat atau yang sekarang dikenal dengan sebutan Papua.

Dengan demikian, Jika berpijak pada Perjanjian New York 1962, Pemerintah Indonesia punya posisi kuat atas status Irian Barat sejauh Pemerintah Indonesia melaksanakan amanat rakyat. Perjuangan Indonesia atas Irian Barat waktu itu mendapat pengakuan masyarakat internasional dan perwakilan rakyat Irian Barat sendiri. Artinya, keberadaan Irian Barat di bawah Pemerintah Indonesia dapat dipertanggungjawabkan secara politik maupun hukum internasional.

Secara politik, peralihan kedaulatan Irian Barat sudah berlangsung melalui United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA) dan Pepera 1969. Hal ini mendapat legitimasi masyarakat internasional. Pengakuan dari masyarakat internasional ini tidak terlepas dari adanya keterlibatan PBB dalam prosesnya. Secara hukum internasional, peralihan kedaulatan ini dilaksanakan dalam kerangka Perjanjian New York 1962. Isi perjanjian tersebut menyatakan bahwa Belanda sebagai pemegang kedaulatan Irian Barat menyerahkannya kepada Indonesia melalui mekanisme yang disepakati bersama antara Belanda dan Indonesia, yaitu Pepera yang dilaksanakan pada tahun 1969.

Jarum jam tidak berjalan mundur dan sejarah tidak terulang. Irian Barat secara yuridis sulit terpisah dari Indonesia jika Pemerintah Indonesia melaksanakan amanat rakyatnya dengan baik. Para pihak yang menggugat status politik Irian Barat atau Pepera 1969 lebih tepat jika mengarahkan tuntutan kepada sikap masyarakat internasional pada masa itu. Menggugat status politik Irian Barat berarti menggugat keputusan Sidang Umum PBB pada waktu itu. Hal ini adalah sesuatu yang hampir tidak mungkin dilakukan. Hal ini sangat sulit tercapai menurut logika atau mekanisme Sidang Umum PBB jika tidak ingin dikatakan mustahil. Karena keputusan dicapai melalui perolehan suara mayoritas, pembatalannya juga harus melalui suara mayoritas dan terpenuhinya kuorum. Di samping itu, hal semacam ini tidak etis dilihat dari konsistensi diplomasi. Para delegasi negara yang membatalkan berarti telah melecehkan para delegasi berbagai negara,

mungkin termasuk delegasi negaranya sendiri yang telah mendukung resolusi tersebut. Berarti mereka telah melecehkan kebijakan para senior atau nenek moyang mereka sendiri yang waktu itu mengambil keputusan di PBB. Dari perspektif politik internasional, hal semacam ini tidak realistis.

Masyarakat internasional menyetujui usulan bersama, yaitu Indonesia dan Belanda berkaitan dengan Pepera 1969 di Irian Barat. Hal ini dituangkan dalam Resolusi Sidang Umum PBB Nomor 2504, 19 November 1969. Isu yang sebelumnya sering diangkat oleh Belanda dalam perundingan sudah dilaksanakan. Hak menentukan nasib sendiri sudah dilakukan di Irian Barat yang dikenal dengan istilah Pepera, lalu Majelis Umum PBB pada sidangnya 19 November 1969 menyikapi hasilnya dengan komposisi suara: 84 negara setuju, 30 negara blangko, dan 0 negara menentang. Dengan demikian, PBB telah menerima usulan dan laporan bersama Indonesia dan Belanda soal pelaksanaan Pepera. Artinya, status Irian Barat selanjutnya berada di bawah pengawasan Indonesia. Mekanisme ini sah, baik secara yuridis maupun politik karena sesuai dengan kaidah-kaidah internasional yang berlaku dan didukung oleh masyarakat internasional yang direpresentasikan oleh anggota PBB dengan jumlah suara yang meyakinkan.

Diplomasi mediasi AS dan PBB telah membantu perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. AS dan masyarakat internasional telah memercayai bangsa Indonesia untuk membina, mengayomi, dan melindungi rakyat Irian Barat. Oleh karena itu, bangsa Indonesia harus bersyukur dan bersungguh-sungguh melaksanakan amanat atau kepercayaan tersebut. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan dan memperhatikan aspirasi penduduk, pembangunan, otonomi khusus, dan keamanan wilayah tersebut. Hal ini perlu untuk membuktikan bahwa Pemerintah Indonesia konsekuen dengan perjuangannya atas Irian Barat. Di lain pihak, supaya masyarakat Irian Barat merasa pilihannya bergabung dengan Indonesia bukan pilihan yang keliru,

melainkan pilihan yang benar dan membawa kebaikan sehingga nyaman berada di bawah naungan Pemerintah Indonesia.

Sebaliknya, sejarah mencatat, AS sebagai negara yang sering melakukan intervensi ke negara lain dengan berbagai macam dalih dan argumentasi. Oleh karena itu, hal ini perlu diwaspadai oleh Pemerintah Indonesia. Karena berjasa dalam diplomasi penyelesaian Irian Barat, AS dan PBB suatu saat dikhawatirkan akan melakukan intervensi, baik secara tertutup maupun terbuka, terhadap persoalan di sana jika ada persoalan-persoalan yang sangat mendasar dan tidak terselesaikan dengan baik. AS dan PBB sebagai pihak yang memimpin perundingan penyelesaian Irian Barat maka secara moral bertanggung jawab terhadap masa depan rakyat dan wilayah ini. Sejalan dengan hal itu, Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat harus sungguh-sungguh menyiapkan strategi khusus pembangunan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang untuk wilayah ini. Ditambah lagi, Pemerintah Indonesia juga perlu mengidentifikasi secara benar apa yang menjadi persoalan primer dan persoalan sekunder di sana. Apalagi, wilayah ini secara historis memiliki sisi yang berbeda dengan provinsi lain karena paling belakangan diserahkan oleh Belanda kepada Indonesia setelah melalui diplomasi yang alot. Di samping itu, secara sumber daya pembangunan wilayah ini tidak berimbang karena wilayah ini kaya dengan sumber daya alam, tetapi miskin dengan sumber daya manusia. Jadi, wilayah ini memiliki sisi yang kompleks sehingga memerlukan perhatian ekstra dari Pemerintah Indonesia.

Diplomasi mediasi AS telah menghasilkan Perjanjian New York 1962 dan Pepera 1969 yang mengembalikan Irian Barat kepada Indonesia. Namun, hal ini bukan akhir dari perjuangan Irian Barat. Keduanya baru sebagai titik awal dari perjuangan yang hakiki atas bumi Irian Barat. *Pertama*, memberdayakan penduduk Irian Barat yang masih relatif tertinggal dibandingkan saudara-saudaranya di wilayah lain di Indonesia. Program peningkatan pendidikan, pere-

konomian, wawasan kebangsaan, dan kesehatan masyarakat perlu mendapat porsi lebih besar dan evaluasi yang berkesinambungan. Kedua, menjaga wilayah itu dari gangguan keamanan, politik, dan ekonomi juga sangat penting. Gangguan keamanan dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang diidentifikasi oleh pihak keamanan Indonesia sebagai kekuatan Organisasi Papua Merdeka (OPM).

Jadi, hal ini perlu penanganan yang tuntas dan tepat agar tidak berlarut-larut. Gangguan ini bisa menimbulkan kesan wilayah ini tidak aman. Selanjutnya, gangguan politik muncul terkadang dalam bentuk pengibaran bendera Bintang Kejora secara diam-diam atau terang-terangan dalam acara-acara tertentu oleh masyarakat. Hal ini bisa jadi karena bentuk protes mereka atas sesuatu yang dinilai tidak adil atau bisa juga karena kurang seimbangnya informasi atau pengetahuan mereka soal politik yang terkait dengan wilayahnya.

Sementara, gangguan ekonomi yang paling meresahkan dewasa ini adalah pencurian ikan dan penebangan liar oleh pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung. Jajaran Pemerintah, khususnya TNI dan Polri, perlu melihat masalah ini lebih serius lagi agar aset ekonomi tidak jatuh kepada pihak asing. Sebaliknya, aset ekonomi Irian Barat harus memberi manfaat yang nyata bagi seluruh anggota masyarakat yang tinggal di wilayah itu, khususnya, dan bangsa Indonesia umumnya.

B. KESEPAKATAN BELANDA DAN INDONESIA

Belanda dan Indonesia merumuskan dan mengatur kepentingannya masing-masing dalam sengketa Irian Barat melalui Perjanjian New York 1962. Perjanjian ini berisi kesepakatan kedua belah pihak untuk mengakhiri sengketa tersebut. Perjanjian ini mengikat kedua belah pihak termasuk warga Irian Barat atau Papua yang kala itu masih berada di bawah kekuasaan Belanda. Jadi, Perjanjian New York menyatukan keinginan kedua belah pihak yang bersengketa. Oleh

karena itu, Pasal 3 perjanjian ini mengatur penyerahan pemerintahan, sebagai berikut:

> "Setelah resolusi termaktub dalam Pasal I diterima, Netherland akan menjerahkan pemerintahan diwilajah tersebut kepada Badan Penguasa Pelaksana Sementara Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations Temporary Executive Authority : UNTEA), dibentuk oleh dan dibawah juridiksi Sekretaris Djenderal, pada saat tibanja Penguasa Perserikatan Bangsa-Bangsa jang diangkat sesuai dengan Pasal IV. UNTEA selandjutnja akan menjerahkan pemerintahan kepada Indonesia sesuai dengan pasal XII" (Kemlu 1962, 48).

Selanjutnya, Perjanjian New York 1962 ini juga mengatur soal Pemerintahan Indonesia dan hak penentuan nasib sendiri. Pasal 14 perjanjian ini menyatakan, sebagai berikut:

> "Indonesia, dengan bantuan dan ikut sertanja wakil Perserikatan Bangsa-Bangsa dan stafnja, akan mengadakan usaha-usaha untuk memberi kesempatan kepada rakyat wilajah tersebut untuk melaksanakan kebebasan memilih. Usaha-usaha tersebut akan mentjakup :
>
> a. Konsultasi (Musjawarah) dengan dewan-dewan perwakilan mengenai prosedur dan tjara-tjara jang pantas dianut untuk mengetahui kebebasan pernjataan kehendak rakyat.
> b. Penentuan tanggal jang pasti untuk pelaksanaan kebebasan memilih dalam djangka waktu jang ditetapkan oleh Persetudjuan sekarang ini.
> c. Perumusan pertanjaan-pertanjaan sedemikian rupa agar penduduk dapat menentukan (a) apakah mereka ingin tetap bergabung dengan Indonesia; atau (b) apakah mereka ingin memutuskan hubungan mereka dengan Indonesia.
> d. Hak pilih semua orang dewasa, pria dan wanita, bukan warga-negara asing, jang merupakan penduduk pada waktu

Sumber: Tigi (2014)

Gambar 5.1 Soebandrio (berkaca mata) dan Van Roijen bersalaman.

> penanda tanganan Persetudjuan dan pada waktu perwudjudan penentuan nasib sendiri, untuk ikut serta dalam perwudjudan penentuan nasib sendiri jang dilaksanakan sesuai dengan praktek internasional, termasuk penduduk-penduduk jang pergi sesudah 1945 dan kembali kedaerah untuk bertempat tinggal lagi setelah berachirnya Pemerintahan Netherland."[12]

Perjanjian New York 1962 memiliki nilai sejarah bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Perjanjian ini ditandatangani oleh wakil Indonesia dan Belanda pada 15 Agustus 1962. Pemerintah Indonesia diwakili Soebandrio, sedangkan Pemerintah Belanda diwakili oleh Van Roijen dan Schuurmann. Pelaksanaan penandatanganan ini disaksikan oleh U Thant, Sekjen PBB, Gedung Dewan Keamanan PBB di New York.

[12] Perjanjian New York 1962 atau Naskah Persetudjuan Indonesia- Netherland atas Irian Barat. Perjanjian telah mengakhiri Sengketa Irian Barat (Papua) antara Indonesia dengan Belanda dengan damai dan mendapat dukungan masyarakat internasional melalui PBB. Kutipan di atas di muat dalam perjanjian ini halaman 53.

Sumber: Raditya (2017)

Gambar 5.2 Penandatanganan Perjanjian New York 1962

C. SAMBUTAN DELEGASI

Dalam sambutannya, Soebandrio, wakil Indonesia, menyampaikan ucapan terima kasihnya dan pujian kepada tiga pihak, yaitu U Thant, Ellsworth Bunker, dan Van Roijen. Beberapa ungkapan Soebandrio dalam pidato sambutan tersebut sebagai berikut:

> "Oleh karena itu kami merasa sangat puas, Tuan Sekretaris Djenderal, bahwa Tuan sudah mengambil insiatip dalam bulan Desember agar kedua belah pihak bertemu untuk memetjahkan masalah ini setjara damai.
>
> Atas nama pemerintah dan rakjat Indonesia saja djuga ingin mengucapkan terima kasih kami jang tulus ichlas, atas segala usaha jang tak kenal djemu dan kesabaran daripada Dutabesar Bunker jang tak pernah membatasi diri setjara fisik dalam mengatasi segala kesukaran dan rintangan jang kadang-kadang seakan-akan membandjiri djalan kearah persetudjuan ini.
>
> Saja juga ingin menggunakan kesempatan ini untk mengutjapkan selamat kepada Dr. Van Roijen, Dr. Schurmann dan semua anggota delegasinja atas berhasilnja persetudjuan ini...."

Sekarang setelah persetudjuan ini ditanda tangani, sekarang pada waktu kesatuan Indonesia sedang menudju penjempurnaannja saja harap dengan sungguh-sungguh bahwa persahabatan lama antara Indonesia dan Netherland dapat dipulihkan."[13]

Pada kesempatan itu, Van Roijen, wakil Belanda juga menyampaikan kata sambutannya. Sambutanya berisi komitmennya kepada nasib rakyat Irian Barat dan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri dan ungkapan terima kasih, sebagai berikut:

"Pemerintah Netherland dulu dan sekarang djuga sangat menperhatikan kesedjahteraan rakkjat Irian Barat. Itulah sebabnja Netherland pertama2 mementingkan bahwa dalam persetudjuan dimasukkan ketentuan2 jang menjamin kemadjuan selandjutnya daripada wilajah Irian Barat dan penduduknja dalam lapangan politik, ekonomi, kebudajaan dan pendidikan dan mendjamin untuk rakjat Irian Barat, dibawah pengawasan jang aktif daripada Perserikatan Bangsa-Bangsa, pelaksanaan kebebasan memilih mengenai hari kemudiannja jang sungguh-sungguh dan bahagia.

Kami ingin mengutjapkan terima kasih, Tuan Sekretaris Djenderal, atas insiatip Tuan uantuk mempertemukan kedua belah fihak dan untuk peranan Tuan jang tidak terhingga dalam mentjapai penjelesaian daripada persoalan-persoalan kami...

Kepada Duta Besar Ellsworth Bunker saja ingin mengutjapkan penghargaan kami jang sungguh-sungguh atas usahanja jang penuh dengan kesabaran dan tidak djemu-djemu."[14]

---

[13] Cuplikan naskah pidato Soebandrio, Wakil Indonesia, pada Upatjara Penandatanganan Persetudjuan antara Belanda dan Indonesia, New York, 15 Agustus 1962. Hal ini sebagai pertanda berakhirnya konflik yang terjadi Indonesia-Belanda dari 1949–1962, lalu menuju kepada hubungan persahabatan di antara kedua negara.

[14] Cuplikan pidato Van Roijen, Wakil Belanda, pada Upatjara Penandatanganan Persetudjuan antara Indonesia dan Belanda, New York 15 Agustus 1962 yang mengangkat isu-isu untuk kemajuan rakyat Irian Barat dan pelaksanaan referendum di wilayah itu dengan pengawasan PBB.

Ada hal-hal yang menarik dari sambutan Soebandrio maupun van Roijen. Oleh karena itu, upaya membandingkan keduanya adalah suatu yang penting untuk dilakukan. Setelah mempelajari kedua pidato sambutan, Indonesia dan Belanda berbeda soal ucapan terima kasih. Pada kesempatan memberi sambutannya, Soebandrio menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak, termasuk delegasi Belanda. Hal ini sesuatu yang wajar disampaikan kepada semua pihak yang terlibat proses perundingan. Hal ini juga bagian dari etika diplomatik dalam hubungan antarnegara yang berbudaya tinggi. Sebaliknya, pidato sambutan Van Roijen tidak menyampaikan ucapan terima kasih kepada Soebandrio. Dia hanya menyampaikan ucapan terima kasihnya kepada U Thant dan Bunker, padahal Indonesia pihak yang terkait langsung dengan sengketa Irian Barat. Hal ini sebagai pertanda bahwa Belanda tidak sungguh-sungguh ikhlas mengakhiri sengketa Irian Barat atau menandatangani Perjanjian New York 1962. Hal ini sesuai dengan kesaksian Yusuf Ronodipuro bahwa Belanda dalam hatinya berat untuk melepas Irian Barat walaupun sepakat dalam KMB 1949.

Di samping itu, Belanda dan Indonesia berbeda dalam memandang hakikat Perjanjian New York 1962. Bagi Belanda, Perjanjian New York 1962 merupakan kesepakatan mengakhiri sengketa, tetapi belum menentukan status politik Irian Barat. Belanda masih berharap bahwa penentuan nasib sendiri akan berjalan sesuai harapannya yaitu rakyat Irian Barat memilih untuk merdeka—seperti pernyataan dalam pidato di atas. Jadi, sampai detik akhir penandatanganan Perjanjian New York 1962, Belanda masih kurang setuju Indonesia menguasai Irian Barat.

Namun, sikap Belanda di atas bisa jadi hanya sebagai retorika untuk menutupi kekalahannya dalam diplomasi Irian Barat. Belanda ingin menunjukkan kepada masyarakat internasional, khususnya rakyat Irian Barat bahwa sesungguhnya Belanda memiliki komitmen yang tinggi kepada nasib rakyat Irian Barat. Di ujung waktunya,

delegasi Belanda tetap ingin menunjukkan bahwa negaranya adalah penjajah yang budiman atau baik hati. Walaupun delegasi Belanda ini sesungguhnya sangat menyadari, pernyataannya itu hanya sebuah harapan hampa dari kekuatan kolonial yang akan segera kehilangan jajahan.

Sementara, bagi Indonesia, Perjanjian New York 1962 merupakan kesepakatan mengakhiri sengketa dan sekaligus bagian dari proses pengembalian Irian Barat. Hal ini bisa dilihat dari bagian akhir pidato Soebandrio yang menyatakan bahwa kesatuan Indonesia sedang menuju penyempurnaan. Artinya, Irian Barat sedang bergerak untuk menjadi bagian tidak terpisahkan dari Indonesia.Walaupun Indonesia juga menyadari, hak menentukan nasib sendiri harus tetap dilaksanakan sesuai dengan amanat Perjanjian New York 1962. Namun, Setelah tugas UNTEA berakhir di Irian Barat, Indonesia secara *de facto* menguasai Irian Barat. Hal ini adalah kemenangan khusus diplomasi Indonesia atas Irian Barat. Kemenangan diplomasi ini membuka peluang bagi kembalinya Irian Barat kepada Indonesia.

D. REAKSI TERHADAP PERJANJIAN NEW YORK 1962

Perjanjian New York 1962 menimbulkan pro dan kontra karena menyangkut kepentingan nasional kedua negara. Kebijakan *status quo* yang selama ini dilaksanakan Belanda di Papua sudah berakhir dengan ditandatanganinya Perjanjian New York 1962. Sebaliknya, bagi Indonesia Perjanjian New York 1962 mencerminkan kesuksesan diplomasi perjuangan Irian Barat yang sudah berlangsung sejak tahun 1950 dan sebagai langkah awal membangun wilayah Irian Barat guna mengejar ketinggalan dari saudara-saudaranya di provinsi lain.

1. Reaksi di Belanda

Seperti diketahui bahwa Perjanjian New York 1962 menimbulkan sejumlah reaksi. Di Belanda, hal ini menimbulkan pro dan kontra. Pihak yang pro ialah golongan komunis, sedangkan yang kontra

adalah golongan konservatif. Paul de Groot, Sekjen Partai Komunis Belanda, dalam wawancara dengan *De Waar Hoid* menyatakan bahwa persetujuan Indonesia-Belanda mengenai penyerahan Pemerintahan Irian Barat merupakan kekalahan politik yang komplet bagi kaum reaksioner Belanda dan kemenangan bagi segenap kaum progresif di Belanda (*Antara* 20 Agustus 1962). Dalam hal ini, Joseph Luns dikategorikan golongan reaksioner, sedangkan Van Roijen digolongkan kaum progresif (Ronodipuro wawancara 1 November 2006)[15] Jadi, keduanya berbeda di dalam memandang Perjanjian New York 1962. Bagi, Luns Perjanjian New York adalah simbol kekalahan politik Belanda yang bedampak pada hilang kekuasaan Belanda di Irian Barat. Di lain pihak, Roijen memandang Perjanjian New York tersebut sebagai kesepakatan Belanda dan Indonesia untuk mengakhiri sengketa Irian Barat.

Perdana Menteri Jan de Quay menanggapi Perjanjian New York 1962 dengan sikap realistis. Dia mengimbau orang Belanda di Indonesia agar bekerja sama dengan United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA) sehubungan pengalihan Irian Barat. Di samping itu, dia menyatakan bahwa sengketa Irian Barat telah berkembang menjadi ancaman perang dan Belanda tidak bisa mengandalkan sekutu-sekutunya. Oleh karena itu, Belanda harus menerima persetujuan ini (*Antara* 16 Agustus 1962). Dengan demikian, Jan de Quay seperti halnya Van Roijen termasuk politisi Belanda yang berpandangan progresif dalam sengketa Irian Barat. Mereka lebih memilih penyelesaian Irian Barat secara damai dan normalisasi hubungan dengan Indonesia.

Sementara, pihak yang kurang mendukung Perjanjian New York 1962, antara lain, adalah Van Mook, mantan Letnan Gubenur Jenderal di Indonesia. Dalam wawancara dengan Harian *Algemeen Handelsblad*, dia menyatakan bahwa "Dengan persetudjuan di tandatangani di luar sepengetahuan orang Papua petualangan jang emosional telah dimulai

[15] (Ronodipuro wawancara dengan penulis, 1 November 2006).

tanpaknja persetudjuan itu diachiri dengan tjara jang tidak terhormat. Garansi jang diberikan kepada rakjat Papua hanjalah khajalan belaka" (*Antara* 21 Agustus 1962). Van Mook, politisi senior yang berpengalaman di Indonesia, telah memperkirakan bahwa Irian Barat akan jatuh kepada Indonesia. Dengan demikian, dia juga termasuk golongan masyarakat Belanda yang reaksioner karena tidak mendukung Persetujuan New York 1962.

2. Reaksi di Indonesia

Di Indonesia, Perjanjian New York 1962 disambut gembira. Soekarno memandang Perjanjian New York 1962 merupakan kemenangan bangsa Indonesia atas kolonialisme Belanda. Bangsa Indonesia memandang Perjanjian New York 1962 merupakan simbol penyerahan kekuasaan Irian Barat walaupun tetap harus melaksanakan penentuan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat. Setelah memperjuangkannya sejak tahun '50-an, Indonesia akhirnya berhasil mencapai tujuannya pada tahun 1962 melalui Perjanjian New York 1962 tersebut. Impian Indonesia memiliki tanah air yang terbentang dari Sabang sampai Merauke terwujud walaupun harus bersabar dan berjuang.

Selanjutnya, Parlemen Indonesia memberi dukungan sepenuhnya atas Perjanjian New York 1962. Sikap Parlemen, dalam hal ini DPR-GR, mempunyai arti penting atas perjanjian New York 1962 tersebut karena Konstitusi mengatur bahwa perjanjian dengan negara lain harus mendapat persetujuan dari Parlemen. Dengan demikian, dukungan dan ratifikasi DPR-GR menentukan legitimasi dari Perjanjian New York 1962 tersebut. Setelah melalui rapat pada 1 September 1962, H. Z. Arifin, Pimpinan DPR-GR, membuat pernyataan sikap yang isinya mendukung perjanjian Belanda-Indonesia. Pernyataan sikap itu sebagai berikut:

"1) Membenarkan dan menjetujui kebidjaksanaan P.J.M. Presiden/ Panglima Tertinggi/ Pemimpin Besar Revolousi sdalam menerima persetudjuan Indonesia-Netherland jang ditandatangani

pada tanggal 15 Agustus 1962 mengenai penjerahan Irian Barat kepada Republik Indonesia dan tetap memberi kepertjajaan sepenuhnja kepada P.J.M. Presiden/Palnglima Tertinggi/Panglima Besar Revolusi untuk melakukan langkah-langkah selanjutnja;

2) Mengadjak dan menjerukan kepada seluruh rakjat Indonesia untuk lebih memperkuat persatuan dan mempertinggi kewaspadaan nasional."[16]

Dukungan penuh DPR-GR kepada Perjanjian New York 1962 bisa dipahami karena hal ini adalah cita-cita bangsa Indonesia sejak lama. Bangsa Indonesia mendambakan tanah air yang utuh dari Sabang-Merauke. Perjanjian KMB 1949 meninggalkan persoalan, yaitu Irian Barat tidak termasuk yang diserahkan kepada Indonesia. Setelah diperjuangkan sejak tahun 1950, pada tahun 1962 Belanda sepakat untuk menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia walaupun tetap harus melalui hak menentuan nasib sendiri setelah Perjanjian New York 1962 ditandatangani.

Sementara, Yusuf Ronodipuro memberi kesaksian bahwa Perjanjian New York 1962 disambut gembira oleh rakyat Indonesia. Perjanjian New York 1962 telah menghilangkan kecemasan atau ketegangan yang selama ini menghantui. Seandainya tidak terjadi kesepakatan, Belanda dan Indonesia dipastikan akan terlibat perang terbuka untuk memperebutkan Irian Barat. Perang terbuka itu tentu saja akan menimbulkan korban dan sebenarnya sesuatu yang tidak diinginkan. Namun, bangsa Indonesia cukup bersemangat untuk berjuang demi Irian Barat kembali. Hal ini bisa dilihat dari dukungan rakyat Indonesia atas imbauan Soekarno soal pembebasan Irian Barat.

[16] Pernyataan Pendapat DPR-GR tentang Persetujuan Indonesia-Belanda mengenai Penyerahan Irian Barat kepada Republik Indonesia, 1 September 1962. Isinya DPR-GR setuju dan mendukung sepenuhnya kebijakan Pemerintah melalui persetujuan Indonesia-Belanda tersebut.

3. Reaksi di Irian Barat (Papua)

Perjanjian New York 1962 juga ditanggapi positif di Irian Barat. Hal ini dapat dilihat dari sikap masyarakat Irian Barat. Masyarakat Kotabaru pada 3 Februari 1963 menyampaikan Piagam Kotabaru yang disarikan sebagai berikut:

"1) Putera-puteri Irian Barat bersatu-padu membangun wilayah Irian Barat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2) Putera-puteri Irian Barat adalah pendukung cita-cita Indonesia yang adil dan beradab yang dimulai sejak zaman Sriwijaya dan Majapahit.
3) Putera-puteri Irian Barat bertanggung jawab atas keamanan di seluruh Irian Barat sebagai daerah Republik Indonesia.
4) Putera-Puteri Irian Barat juga mengakui 17 Agustus sebagai hari kemerdekaan rakyat Irian Barat dan 28 Oktober 1928 sebagai sumpah rakyat Irian Barat.
5) Putera-puteri Irian Barat patuh dan setia kepada UUD 1945 dan Pancasila
6) Putera-puteri Irian Barat menyambut dengan tangan terbuka kedatangan saudara-saudara sebangsa dan setanah air dari wilayah Indonesia lainnya.
7) Putera-puteri Irian Barat menganggap ayunan cangkul pertama Presiden Soekarno untuk memulai pembagunan sebagai titik tolak menuju masyarakat adil dan makmur."[17]

Piagam Kotabaru ditandatangani oleh berbagai unsur di masyarakat. Mereka adalah: M. Indey Golongan Karya Angkatan 45, M. Rumainum Golongan Karya Wartawan, J. Korwa Golongan Karya

---

[17] Piagam Kotabaru, Sapta Dharma Rakyat Irian Barat, Kotabaru 3 Februari 1963 adalah dukungan rakyat Irian Barat, khususnya yang bermukim di wilayah tersebut. Mereka berikrar menjadi bagian dari negara Republik Indonesia. Piagam ini mencerminkan pandangan masyarakat yang meliputi unsur buruh, karyawan, wartawan, petani, pemuda, mahasiswa, dan agama.

Buruh dan politik, R. Jokoe Golongan Karya Pemuda & Petani, A Jokoe Golongan Karya Pegawai Negeri, M. Suronto Golongan Karya Pramuka, C. Sarnaij Golongan Karya Wakil Suku, H. Jokoe Golongan Karya Mahasiswa, P. Kreuta Golongan Karya Politik, F. J. S. Rumainum Golongan Karya Alim Ulama/Agama dan Azli Zawawie unsur anggota kehormatan yang juga sebagai perumus dari piagam ini yang dibantu oleh Mohamad Ali Husin Arif.

Mereka mendukung kembalinya Irian Barat kepada Republik Indonesia. Berbagai komponen masyarakat ini bersatu padu untuk memberi dukungan kepada Pemerintah Indonesia setelah Perjanjian New York 1962 ditandatangani oleh wakil Belanda dan Indonesia. Mereka adalah pihak yang berkepentingan dengan terlaksananya Perjanjian New York 1962 tersebut. Rakyat Irian Barat terkena imbas dari pertikaian yang berlarut-larut antara Belanda dan Indonesia. Konflik berkepanjangan antara kedua negara mengakibatkan gangguan keamanan dan ancaman terhadap perdamaian di Irian Barat. Hal ini menghambat pembangunan di wilayah mereka.

Piagam Kotabaru ini memiliki arti penting bagi perjuangan Indonesia setelah Perjanjian New York 1962. Indonesia memiliki target bahwa Irian Barat menjadi bagian dari Indonesia walaupun tetap harus melalui hak penentuan nasib sendiri. Pemerintah Indonesia melakukan pendekatan kepada masyarakat di Irian Barat. Hal ini penting dilakukan untuk mengingatkan dan memberi kesadaran kembali kepada mereka soal nasionalisme dan rasa kebangsaan Indonesia. Upaya ini sebagai tanggapan atas sikap Belanda sebelumnya yang melakukan provokasi untuk mencegah integrasi. Misalnya, tahun 1960 Belanda membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Nugini-Belanda dan. menyiapkan bendera dan lagu kebangsaan untuk rakyat Irian Barat (Brand 2001, 559). Langkah ini dimaksudkan untuk mencegah masuknya Indonesia ke Irian Barat atau menghambat integrasi.

Piagam Kotabaru pada 23 Februari 1963 diperkuat oleh sumpah setia para *Ondowafi* di daerah Kotabaru. Para *Ondowafi* ini mewakili

penduduk pribumi Irian Barat, umumnya, dan khususnya Kotabaru. Mereka besumpah setia kepada Presiden Soekarno dan Pemerintah Indonesia. Para *Ondowafi* daerah Kotabaru meliputi: 1) Petru Hamadi (Tobati), 2) Ch. Irew (Tobati). 3) Leonard Siby (Kajupulu), 4) Apollos Jouwe (Kajupulu), 5) Messak Awi (Nafri), 6) Frans Sanji (Enggors), 7) Salmon Makanuwey (Kajubatu), 8) H. Nowejagar (Arso), 9) Abraham Malio (Skow Mabo), 10) Amuslomo (Skow Jambe), dan 11) Herman Rolo (Skow Sae).

Sumpah Setia para *Ondowafi* kepada Indonesia ini berisi pernyataan yang disarikan sebagai berikut:

"1. Mendukung Piagam Kotabaru dan pernyataan-pernyataan lain sebelumnya.
2. Menyatakan bahwa satu tanah air yaitu Indonesia, satu bangsa yaitu Indonesia, satu bahasa yaitu Indonesia, satu bendera yaitu Sang Saka Merah Putih dan menolak plebisit pada tahun 1969.
3. Menolak sukuisme yang sempit.
4. Mengangkat Presiden Soekarno sebagai putera Irian Barat dan menyerahkan kekuasaan adat maupun kekuatan gaib spiritual."[18]

Sumpah setia para *Ondowafi* itu sebagai dukungan terhadap sikap bergabung dengan Indonesia. Dukungan ini khususnya berasal dari unsur masyarakat asli dan kalangan adat di Kotabaru, khususnya, dan Irian Barat umumnya. Kalangan adat ingin menunjukkan perannya lebih signifikan dalam proses penggabungan rakyat Irian Barat dengan Indonesia. Masyarakat adat Irian Barat memiliki peran penting dalam sejarah penggabungan Irian Barat kepada Indonesia. Sikap masyarakat asli dan kalangan adat ikut bertanggung jawab atas bergabungnya Irian Barat kepada Indonesia.

[18] Ondowafi (tetua adat) Kotabaru, Sumpah Setia kepada RI, Jakarta 27 Februari 1963. Hal ini pada hakikatnya merupakan dukungan masyarakat adat Irian Barat khususnya di Kotabaru kepada Pemerintah Indonesia pada masa itu.

Setelah Perjanjian New York 1962 ditandantangani, 15 Agustus 1962 kedua belah pihak menyatakan penghentian permusuhan. Memorandum penghentian permusuhan ini ditandatangani oleh Soebandrio, wakil Indonesia, dan Van Roijen dan Schuurman, wakil dari Belanda, untuk disampaikan kepada U Thant sebagai berikut:

> "....kami dengan hormat mengadjukan permohonan, atas nama Pemerintah kami masing-masing, agar Tuan menjatakan kesediaan Tuan selaku tindakan jang luar biasa untuk mendjalankan perkerdjaan jang diberikan kepada Sekretaris Djenderal dalam Memorandum itu dengan maksud melaksanakan penghentian permusuhan selekas mungkin... .... " [19]

Memorandum penghentian permusuhan ini meminta kesediaan U Thant, Sekretaris Jenderal PBB, agar membantu pelaksanaan penghentian permusuhan antara Belanda dan Indonesia. Memorandum ini diberi lampiran yang isinya menyatakan, sebagai berikut: 1) Penghentian permusuhan akan dimulai pukul 00:01 GMT pada hari Sabtu 18 Agustus 1962. 2) Penghentian permusuhan disampaikan kepada kedua Angkatan Bersenjata melalui radio, pamflet dan lain-lain. 3) Indonesia dan PBB akan menyebarkan pamflet ke daerah-daerah terpencil di Irian Barat. 4) Indonesia akan mengoordinasi pasukannya di Irian Barat untuk membantu tugas-tugas PBB. 5) PBB memberi bantuan alat-alat non-militer kepada pasukan Indonesia di Irian Barat, sebaliknya PBB menggunakan pesawat-pesawat Indonesia untuk melaksanakan tugas. 6) Untuk melaksanakan tugas-tugas itu, PBB, Belanda, dan Indonesia menugaskan perwira penghubung militer. 7) Pasukan PBB segera ditugaskan di Irian Barat untuk membantu UNTEA. 8) Belanda segera memulangkan tawanan perang Indonesia. 9) Belanda dan Indonesia meminta Sekjen PBB

[19] Memorandum Pengertian Bersama Mengenai Penghentian Permusuhan yang merupakan Persetujuan antara Republik Indonesia dan Kerajaan Belanda 15 Agustus 1962. Memorandum ini sebagai tindak lanjut Perjanjian New York dan dasar pelaksanaan dari perjanjian tersebut dalam rangka penyelesaian sengketa Irian Barat.

untuk melaksanakan tugasnya. 10) Belanda dan Indonesia menanggung biaya UNTEA secara bersama-sama.

U Thant menanggapi memorandum tersebut dengan memorandum balasan yang juga tertanggal 15 Agustus 1962. Memorandum ini berisi kesediaan U Thant untuk melaksanakan tugas-tugasnya seperti yang dimuat di dalam memorandum Soebandrio dan Van Roijen. Segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang disepakati oleh berbagai pihak dalam mempesiapkan penyelesaian sengketa Irian Barat tersebut. Dengan merujuk pada memorandum balasan tersebut, PBB mengirim timnya untuk membantu Belanda dan Indonesia yang telah berkomitmen untuk menghentikan permusuhan dan menyelesaikan sengketa Irian Barat.

Setelah Perjanjian New York 1962, Soebandrio berbicara di hadapan TV Belanda. Dalam hal ini, Soebandrio menyampaikan beberapa pokok pikiran sebagai berikut: 1) Ketegangan Belanda dan Indonesia belum lenyap sama sekali 2) Rakyat Belanda jangan dulu terlalu berharap banyak dari perjanjian ini. 3) Soekarno akan berkunjung ke Belanda jika masalah Irian Barat telah selesai sama sekali. 4) Dalam hubungan ekonomi Belanda jangan menuntut hak sejarah, tetapi mulai dengan lembaran baru (*Antara* 21 Agustus 1962). Tindakan Soebandrio sebagai langkah awal menuju normalisasi hubungan Belanda-Indonesia yang selama ini terganggu oleh sengketa Irian Barat. Soal normalisasi hubungan Belanda-Indonesia juga merupakan sesuatu yang diatur dalam Rencana Bunker II.

Pada hakikatnya, Soebandrio telah melakukan manuver diplomatik yang baik melalui TV Belanda. Secara implisit, Soebandrio ingin mengucapkan terima kasih kepada rakyat Belanda dan para pihak di Belanda yang telah mendukung upaya penyelesaian sengketa Irian Barat secara damai. Kesediaan Belanda menyelesaikan sengketa ini tidak terlepas dari tekanan rakyat Belanda. Di lain pihak, Soebandrio juga ingin menyampaikan salam persahabatan para pihak di Belanda yang menolak rencana damai ini. Soebandrio mengajak

mereka untuk menengok ke depan dalam menyikapi hubungan Belanda-Indonesia.

E. NORMALISASI HUBUNGAN BELANDA-INDONESIA

Yang perlu disyukuri upaya normalisasi hubungan diplomatik dilakukan setelah Perjanjian New York 1962. Terlepas hal ini bagian dari Rencana Bunker ataupun semangat persahabatan kedua belah pihak, yang pasti langkah-langkah normalisasi hubungan segera dilakukan setelah perjanjian tersebut ditandatangani. Belanda dan Indonesia melakukan pertukaran surat untuk membuka kembali hubungan diplomatiknya. Dalam hal ini, pada 15 Agustus 1962, Soebandrio berkirim surat kepada Van Roijen dan sebaliknya.

> Surat Soebandrio sebagai berikut:
>
> "Atas nama Republik Indonesia, saja dengan hormat membenarkan pengertian, bahwa setelah penanda tanganan Persetudjuan akan diadakan pertukaran misi diplomatik antara Republik Indonesia dan Keradjaan Netherland.
>
> Selanjutnya, surat Van Roijen sebagai berikut:
>
> Sebagai djawaban, kami dengan hormat membenarkan, bahwa apa jang tersebut di atas adalah pengetian dari Keradjaan Netherland pula.
>
> Terimalah, Tuan, pernjataan penghargaan kami jang setinggi-tingginja" (Deplu 1971, 77).

Normalisasi hubungan diplomatik ini punya arti penting bagi langkah-langkah lanjutan dari Perjanjian New York 1962. Normalisasi hubungan diplomatik untuk mengantisipasi jika terjadi masalah dalam proses penyelesaian sengketa Irian Barat. Proses penyelesaian sengketa Irian Barat sangat mungkin memunculkan konflik antara Belanda dan Indonesia. Oleh karena itu, bingkai persahabatan yang dibangun setelah normalisasi diharapkan akan menjadi penawar potensi konflik yang muncul. Akibatnya, konflik yang muncul masih dapat diredam sehingga tidak sampai keluar ke permukaan menjadi

konflik terbuka. Hal ini hanya bisa dilakukan seandainya Belanda dan Indonesia sudah menormalisasi hubungan diplomatiknya. Jika sampai muncul konflik, proses penyelesaian sengketa Irian Barat bisa terganggu. Bahkan, konflik itu dikhawatirkan bisa mementahkan perjanjian New York 1962 yang sudah diperjuangkan dengan susah payah. Jadi, normalisasi hubungan diplomatik Belanda-Indonesia memiliki arti strategis dalam penuntasan sengketa Irian Barat.

Dari sisi lain, normalisasi hubungan diplomatik Belanda-Indonesia bisa memberi kesempatan kepada keduanya untuk sama-sama membangun Irian Barat. Rakyat Irian Barat yang tertinggal membutuhkan investasi besar untuk mengejar ketertinggalannya. Pembangunan di Irian Barat bisa melibatkan Belanda sebagai mitra Indonesia. Belanda memiliki kesempatan menolong rakyat Irian Barat walaupun tidak menguasai wilayah tersebut. Hal ini adalah sebagai alat penguji kesungguhan Belanda yang selalu menyatakan peduli dengan nasib rakyat Irian Barat. Jika motifnya memang untuk kemanusiaan, dan bukan politik, setelah normalisasi dan Pepera 1969, Belanda seharusnya giat terlibat dalam pembangunan di Irian Barat.

Bab VI

STRATEGI DAN DIPLOMASI DALAM INTEGRASI IRIAN BARAT

Salah satu maksud diplomasi adalah untuk mengukuhkan keutuhan bangsa, sekaligus untuk memperkecil ancaman perpecahan. Oleh karena itu, strategi diplomasi alangkah baiknya dikembangkan berdasarkan pendekatan kultural, ekonomi, dan politik atau pendekatan komprehensif dan terpadu. Hal ini perlu dilakukan agar timbul rasa saling percaya di antara pihak yang terkait. Ketika situasi kondusif sudah terbangun, para pihak lebih mudah untuk menuju dialog yang didasarkan pada semangat kebersamaan (*togetherness*) dalam memperjuangkan kepentingan masing-masing.

A. PENDEKATAN KOMPREHENSIF

Relasi masyarakat internasional dapat dipetakan menjadi tiga dimensi, yaitu integrasi-disintegrasi (*integration-disintegration*); ekspansi-kontraksi (*expansion-contraction*); dan konsentrasi-difusi *(concentration-diffusion*) (Smith 2009, 115). Pola interaksi Indonesia, Belanda, dan rakyat Irian Barat dipengaruhi oleh perjalanan sejarahnya sehingga hubungan Indonesia dan masyarakat internasional berada dalam kategori dimensi integrasi-disintegrasi. Belanda menjajah Indonesia berabad-abad, lalu ketika penyerahan kedaulatan melalui KMB 1949, Irian Barat tidak termasuk yang diserahkan dan berupaya melaksanakan kebijakan *status quo*. Karena tekanan Indonesia dan masyarakat internasional, Belanda di sidang Majelis Umum PBB 1961 mengumumkan akan memberikan hak menentukan nasib sendiri kepada rakyat Papua. Jika Irian Barat atau Papua diberi kemerdekaan, Belanda tetap dapat menduduki wilayah itu, sedangkan jika diberikan kepada Indonesia, Belanda akan kehilangan pijakannya di wilayah itu.

Kompleksitas sejarah integrasi di atas yang mendorong munculnya isu Irian Barat dalam dimensi integrasi-disintegrasi. Karena propaganda Belanda 1961, sebagian rakyat Irian Barat atau Papua percaya bahwa Belanda akan menjadikan Irian Barat atau Papua sebagai negara merdeka. Akibatnya, mereka bersikap integratif secara politik kepada Belanda karena memberi harapan adanya kemerdekaan, sebaliknya mereka bersikap disintegratif kepada Indonesia karena telah menghalangi upaya berdirinya sebuah negara Papua. Bagi Indonesia, Irian Barat atau Papua merupakan wilayah yang tidak terpisahkan dengan dirinya. Dengan demikian, kompleksitas sejarah integrasi melibatkan tiga pilar, yaitu Belanda, Indonesia, dan sejumlah kelompok masyarakat Irian Barat atau Papua.

Oleh karena itu, langkah yang bisa dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam menanggapi isu Papua adalah mengembangkan diplomasi integrasi-disintegrasi. Diplomasi integrasi-disintegrasi

adalah langkah diplomasi yang bertujuan untuk memperkukuh keutuhan dan sebaliknya mengurangi semangat perpecahan dengan cara mengembangkan strategi yang berdasarkan pendekatan kultural, ekonomi, dan politik atau pendekatan komprehensif dan terpadu sehingga timbul rasa saling percaya antara pihak yang berseberangan dan menuju kepada kebersamaan (*togetherness*). Namun, dalam diskusi Irian Barat atau Papua dalam konteks interaksi integrasi-disintegrasi di bawah ini hanya digunakan dua pendekatan, yaitu politik pada era Perang Dingin dan pendekatan ekonomi setelah Perang Dingin walaupun tidak sepenuhnya diskusi ekonomi.

B. KEBIJAKAN AKTIF MEDIASI DAN *STATUS QUO*

Presiden Dwight Eisenhower dalam sengketa Irian Barat (Papua) melaksanakan kebijakan netral pasif (*passive neutral policy*) karena menenggang Belanda, sedangkan Presiden John F. Kennedy mengembangkan kebijakan mediasi aktif (*active mediation policy*) yang diejawantahkan dalam bentuk diplomasi mendorong Belanda dan Indonesia ke meja perundingan. Upaya ini didasarkan pada kerangka dasar kebijakan AS, yaitu mengalihkan kekuasaan atas Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia secara damai dan menyelamatkan martabat Belanda yang disusul oleh referendum (Pepera 1969).

Pertimbangan-pertimbangan strategis dan pragmatis dalam Perang Dingin mendorong Kennedy mengembangkan kebijakan aktif mediasi. Kebijakan ini dilakukan agar sengketa Irian Barat tidak berkembang menjadi perang terbuka antara Belanda dan Indonesia yang dikhawatirkan mengundang keterlibatan kekuatan komunis, baik China maupun Uni Soviet. Oleh karena itu, AS mendesak Belanda dan Indonesia menuju ke meja perundingan untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat (Papua) tersebut.

Dalam pandangan Kennedy, diplomasi mediasi atas sengketa Irian Barat memiliki fungsi *containment policy*. AS berharap penyelesaian melalui perundingan dapat mencegah perang terbuka. Hal ini

artinya mengurangi perluasan pengaruh komunis di Indonesia. Sementara, Uni Soviet lebih berharap penyelesaian sengketa Irian Barat dilakukan dengan cara-cara militer. Hal ini membuat Indonesia semakin bergantung pada bantuan militer negara tersebut. Bantuan militer ini memiliki arti penting bagi Indonesia, yaitu sebagai alat penekan dalam perundingan dan menghadapi Belanda jika terjadi perang terbuka.

Strategi *containment policy* Amerika Serikat (AS) menggugurkan kebijakan *status quo* yang dikembangkan Belanda atas sengketa Irian Barat. AS mengajak Belanda melihat kepentingan yang lebih luas dalam konteks Perang Dingin. AS meminta Belanda melepas kebijakan *status quo*-nya dalam sengketa Irian Barat. AS mendesak Belanda agar menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia secara terhormat, yaitu melalui pemerintahan sementara PBB dan hak menentukan nasib sendiri.

Belanda melaksanakan kebijakan *status quo,*[20] dan menyatakan berencana akan melaksanakan hak menentukan nasib sendiri kepada rakyat Irian Barat. Namun, hal ini dicurigai oleh Indonesia hanya muslihat saja untuk menutupi niat yang sesungguhnya, yaitu tetap menguasai wilayah itu. Indonesia belajar dari pengalaman sikap Belanda sebelumnya yang tidak bisa dipercaya. Misalnya, Perjanjian KMB tahun 1949 telah mengatur bahwa *status quo* Belanda hanya berlangsung setahun, tetapi setelah lebih dari setahun, mereka tetap menguasai Irian Barat. Bahkan, mereka mengembangkan wacana bahwa etnis di Irian Barat berbeda dengan masyarakat Indonesia pada umumnya sehingga tidak mungkin berada di bawah naungan Indonesia. Pandangan Belanda ini tentu saja ditolak oleh Indonesia

[20] *Status quo* adalah salah pola kebijakan luar negeri suatu negara yang menekankan pada segi mempertahankan kekuasaan atau pengaruhnya di suatu kawasan atau atas negara tertentu. Dengan kata lain, kebijakan *status quo* bertujuan untuk mempertahankan distribusi kekuasaan yang ada di dalam politik internasional. Lihat Morgenthau dalam buku *Politic Among Nations*: *Struggle for Power and Peace*.

dan menilai pandangan Belanda ini bersifat rasialis (Palar 1960, Doc.143) dan ditentang oleh masyarakat internasional. Dengan demikian, Indonesia semakin yakin akan niat Belanda yang sesungguhnya, yaitu ingin tetap menguasai Irian Barat dan hak menentukan nasib sendiri, yang dilontarkan Belanda hanya dalih untuk menutupi niat yang sesungguhnya tadi.

Kebijakan *status quo* Belanda ini dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan yang menyangkut beberapa aspek. Hal itu meliputi: aspek politik, kekayaan alam, dan geografi. Aspek politik, Irian Barat memiliki arti strategis untuk mempertahankan pengaruh Belanda di Indonesia. Sebagai negara bekas penjajah, Belanda ingin tetap menjaga pengaruhnya di bekas jajahannya. Negara bekas penjajah tidak ingin kehilangan pengaruhnya secara drastis. Aspek kekayaan alam, Belanda memerlukan kekayaan alam di Irian Barat untuk mendukung pembangunan. Sisa-sisa kerusakan Perang Dunia II menuntut Belanda melakukan pembangunan besar-besaran. Kondisi ini memerlukan pendanaan yang besar dan Irian Barat menjadi harapan untuk itu. Aspek geografi, Belanda berharap menjadikan Irian Barat sebagai penampungan kelebihan penduduk Belanda,[21] maupun kaum peranakan Belanda di Indonesia. Wilayah yang tidak luas dengan penduduk yang relatif padat membutuhkan ruang atau tempat tinggal alternatif dan Irian Barat menjadi pilihan untuk mengatasi soal demografi tersebut.

Bagi delegasi Indonesia saat itu, Belanda mengangkat isu hak asasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri sebagai strategi melaksanakan kepentingannya atau kebijakan *status quo* tersebut. Pada 9 Oktober 1961, Belanda mengusulkan Rencana Luns di PBB

[21] Harian *Algemeen Handa Isblad* adalah Koran Belanda yang terbit di Amsterdam. Harian ini telah memuat pandangan dari Angkatan Laut Belanda mengenai kedudukan Irian Barat yang dipandang mempunyai kedudukan yang sangat strategis. "Arti Irian Barat djika perang petjah: Kalimantan; Bangka, Belitung, Sumatra Harus dirampas dulu." Berita dimuat oleh harian ibu kota *Pewarta Djakarta* pada 16 Mei 1954.

yang kurang mendapat dukungan pada suatu Sidang Majelis Umum PBB. Bahkan, AS mendesak Belanda agar mencabut usulan tersebut. Anehnya, isu ini tetap diangkat oleh Belanda dalam perundingan sengketa Irian Barat di Middleburg walaupun sudah jelas-jelas tidak populer bagi Indonesia. Tampaknya, Belanda hanya ingin memperkeruh perundingan dan agar mengalami jalan buntu. Hal ini tampaknya strategi yang dikembangkan oleh Luns karena ingin melanggengkan *status quo*-nya. Namun, Bunker atas dukungan Pemerintah AS dapat menekan dan mendorong kompromi antara Belanda dan Indonesia atas isu tersebut.

Tidak populernya kebijakan *status quo* yang dikembangkan oleh Belanda terkait dengan sikap masyarakat internasional saat itu yang sedang digandrungi oleh anti-kolonilalisme. Keberadaan Belanda dipandang sebagai representasi dari kolonialisme yang sedang diperangi setelah Perang Dunia, khususnya di negara-negara Asia dan Afrika. Adapun isu hak menentukan nasib sendiri menjadi tidak populer saat itu karena sikap Belanda sebelumnya yang tidak serius dalam penyelesaian sengketa itu sehingga berlarut-larut. Pendeknya, posisi Belanda saat itu sudah kurang mendapat simpati masyarakat internsional sehingga setiap manuvernya selalu kandas di tengah jalan.

Konsekuensi dari kandasnya kebijakan *status quo* Belanda tentu saja tidak terlepas dari kecanggihan diplomat Indonesia dalam sengketa Irian Barat tersebut. Indonesia pada saat itu memiliki diplomat-diplomat tangguh dan sangat percaya di forum internasional. Soekarno, Soebandrio, Adam Malik, Sudjarwo, dan lain-lain adalah diplomat-diplomat berkaliber luar biasa. Jadi, kualitas diplomasi merupakan kunci sukses Indonesia dalam memanfaatkan Perang Dingin.

Selanjutnya, Soekarno juga mengembangkan strategi kombinasi antara dimensi militer dan negosiasi dalam sengekta Irian Barat. Saat itu, kekuatan militer Indonesia memang bukan hanya isapan jempol atau gertakan belaka, tetapi memang paling modern dan paling

tangguh di Asia Tenggara. Bahkan, Indonesia negara yang memiliki alutsista produk Soviet tercanggih pada zamannya di luar Pakta Warsawa. Bisa dibayangkan, kekuatan TNI saat itu setara dengan kehebatan militer Pakta Warsawa. Dengan demikian, strategi kombinasi diplomasi yang tangguh dan militer yang kuat juga menjadi kunci sukses Indonesia dalam memanfaatkan Perang Dingin untuk memperjuangkan Irian Barat.

Sumber: Lumowa (2018)

Gambar 6.1 Soeharto

Sumber: Klub Sejarah (2012)

Gambar 6.2 Monumen Trikora

Sumber: Penangsang (2018)

Gambar 6.3 Herlina

Kekuatan militer Indonesia yang canggih pada zamannya dan kedekatan Soekarno dengan pemimpin Soviet dan China menjadikan posisi tawar Indonesia menguat dalam perundingan sengketa Irian Barat. Oleh karena itu, Soekarno mempersiapkan rencana operasi militer ke Irian Barat setelah mengumumkan Trikora dengan membentuk Komando Mandala pada 2 Juanuari 1962 yang dipimpin oleh Soeharto dan yang perlu menjadi catatan ada seorang pejuang perempuan bernama Herlina yang juga menjadi simbol operasi militer pembebasan Irian Barat.

Indonesia juga pernah menunjukkan protesnya. Pada 25 Maret 1962, Indonesia mengancam akan meninggalkan perundingan. Saat itu, Indonesia berharap perundingan mengarah kepada penyerahan Irian Barat, tetapi Indonesia menilai perundingan belum ke arah itu. Indonesia mengembangkan strategi menekan agar Belanda dan AS menyerahkan Irian Barat. Bagi Indonesia, perundingan ini sebagai bagian dari perjuangan terhadap sisa-sisa kolonialisme (Soebandrio 2001, 133). Indonesia meminta perundingan pendahuluan dikem-

bangkan ke arah perundingan resmi. Bagi Indonesia, perundingan ini sebagai salah satu sarana memperjuangkan Irian Barat dengan damai.

Sikap Indonesia terhadap Irian Barat tidak terlepas dari aspek nasionalisme. Indonesia berpandangan, Irian Barat adalah bagian dari Indonesia. Indonesia terdiri banyak etnis, seperti Jawa, Batak, Bali, Ambon, dan Irian Barat atau Papua (Palar 1960, Doc.143). Jadi, Irian Barat atau Papua merupakan salah satu etnis atau suku bangsa di Indonesia walaupun memiliki ciri-ciri fisik yang berbeda. Oleh karena itu, perundingan untuk memperoleh Irian Barat menjadi sesuatu yang penting bagi Indonesia.

Perundingan Belanda dan Indonesia soal Irian Barat berjalan alot. Tiap-tiap pihak tidak mudah untuk mengubah pendiriannya dalam sengketa Irian Barat. Bagi Belanda, keberadaan Irian Barat memiliki arti strategis, sebaliknya demikian pula bagi Indonesia. Belanda berjuang sekuat-kuatnya untuk mempertahankan *status quo*. Sebaliknya, Indonesia mendesak penyerahan Irian Barat .

Ketika negosiasi pendahuluan di Middleburg, 20–22 Maret 1962, Bunker berhasil menyimpulkan pendirian tiap-tiap pihak. 1) Belanda meninggalkan Irian Barat seandainya dilaksanakan hak penentuan nasib sendiri di wilayah tersebut. 2) Sementara, Indonesia mengharapkan kendali atas wilayah yang dipersengketakan itu terlebih dahulu dan kemudian akan melaksanakan apa yang diinginkan Belanda atau hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat.

Pendapat-pendapat ini adalah gagasan awal dari Rencana Bunker yang disampaikan kepada Belanda dan Indonesia. Rencana Bunker mengalami perubahan sesuai dengan aspirasi kedua belah pihak yang bersengketa. Akhirnya, Rencana Bunker digabung dengan Rencana Stravopoulos, lalu menjadi Naskah Perjanjian New York 1962. Rencana Stravopoulos adalah usulan PBB soal pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Irian Barat yang melibatkan PBB.

Negosiasi hampir saja mengalami kegagalan seandainya AS dan PBB tidak mengambil langkah-langkah diplomatik untuk memberi tekanan kepada Belanda maupun Indonesia. Diplomasi mediasi untuk sengketa Irian Barat di bawah pengawasan AS dan PBB. Keduanya bertanggung jawab terhadap keberhasilan dan kegagalan diplomasi mediasi itu.

Sikap Belanda menghambat perundingan, tetapi bisa diatasi melalui peran AS. Setelah perundingan pendahuluan, Bunker mengajukan Rencana Bunker, tetapi Joseph Luns menolaknya. Luns terus-menerus mempersoalkan hak menentukan nasib sendiri walaupun Bunker sudah merevisi dan memperhatikan keberatan Luns soal hak menentukan nasib sendiri melalui Rencana Bunker II. AS terpaksa mendesak Pemerintah Belanda agar menerima Rencana Bunker II. Akhirnya, Belanda bersedia menerima Rencana Bunker II sebagai dokumen kerja atau nota diplomatik.

Sikap Indonesia juga pernah menghambat perundingan. Indonesia meminta pemerintah sementara PBB atau penyerahan Irian Barat berjalan cepat atau paling lambat akhir tahun 1962. Sikap Indonesia ditolak oleh Belanda dan bertentangan dengan Rencana Bunker II yang mengatur pemerintahan sementara minimal satu tahun dan maksimal dua tahun. Dari sisi lain, hal ini bisa dilihat bahwa Indonesia sedang melakukan tekanan-tekanan dalam diplomasi kepada para pihak terkait dengan sengketa Irian Barat.

Oleh karena itu, AS mendesak agar Indonesia lebih luwes untuk penentuan masa penyerahan Irian Barat. Indonesia menyetujui desakan AS soal waktu penyerahan Irian Barat. Kesepakatan batas akhir pemerintahan sementara PBB di Irian Barat adalah 1 Mei 1963. Kesepakatan ini juga tidak terlepas dari desakan U Thant, Sekjen PBB, agar Indonesia bersikap sungguh-sungguh soal waktu untuk pemerintahan sementara. Jika masih menginginkan perpendekan waktu lagi, U Thant mengancam Indonesia akan kehilangan dukungan internasional.

Sikap Belanda dan Indonesia berpotensi mengancam perundingan. AS dan PBB mengambil langkah-langkah pengamanan untuk menyelamatkan jalannya perundingan. AS maupun PBB berkepentingan untuk mewujudkan keberhasilan perundingan tersebut. Jika tanpa didukung oleh penggunaan *power*, perundingan bisa jadi gagal di tengah jalan. Hal ini artinya perang terbuka Belanda dan Indonesia akan meletus yang mengancam keamanan dan perdamaian dunia. Oleh karena itu, Bunker meminta bantuan Presiden Kennedy dan Sekjen PBB U Thant ketika perundingan menemui jalan buntu.

Indonesia melakukan diplomasi penyelesaian Irian Barat di tengah ketegangan Perang Dingin. Berakhirnya Perang Dunia II membawa negara-negara besar terjebak pada Perang Dingin antara kekuatan komunis melawan kekuatan kapitalis yang juga mengarah kepada perang nuklir. Perang Dingin ini diawali oleh pertemuan tiga pemimpin besar di Yalta, yaitu Winston Churchil, Franklin D. Roosevelt, dan Josef Stalin yang membagi Jerman dan dunia ke dalam dua daerah pengaruh mereka. Indonesia justru memanfaatkan terbaginya dunia ke dalam dua blok ideologi untuk kepentingan nasionalnya, yaitu memperjuangkan Irian Barat dari kekuasaan Belanda.

Pada awalnya, Indonesia melakukan pendekatan ke Amerika Serikat dan disusul dengan pendekatan ke Uni Soviet guna mencari dukungan dalam sengketa Irian Barat. Pendekatan ini dapat dilihat dari kunjungan Presiden Soekarno pada tahun 1956 ke Amerika Serikat dan diterima oleh Presiden Eisenhower di Gedung Putih. Namun, diplomasi Soekarno saat itu tidak mengubah pendirian Amerika Serikat atas sengketa Irian Barat. Kebijakannya tetap netral dalam sengketa tersebut. Pada tahun yang sama, Presiden Soekarno juga berkunjung ke Uni Soviet dengan tujuan yang sama, yaitu mencari dukungan untuk menghadapi Belanda di Irian Barat. Dalam kunjungan ini, Presiden Soekarno diterima oleh Ketua Presidium Soviet Tertinggi, yaitu K.E. Voroshilov (Siswanto 214, 108–110). Dari hasil kunjungan ini, Presiden Soekarno dan pemimpin Soviet berke-

sempatan untuk melakukan siaran pers dan negara ini menyatakan dukungannya kepada Indonesia untuk pembebasan Irian Barat. Catatan penting dari upaya diplomasi ini, Indonesia berhasil memperoleh dukungan politik dari Uni Soviet, tetapi belum berhasil meraih dukungan dari Amerika Serikat.

Aksi diplomasi ini dilanjutkan dengan upaya Indonesia mencari dukungan militer. Pada tahun '60–an, sejumlah pemimpin militer dan sipil Indonesia, antara lain, Jenderal A. H. Nasution dan Soebandrio berkunjung ke Amerika Serikat, tetapi mereka gagal memperoleh bantuan militer yang diinginkan karena Amerika Serikat masih melaksanakan kebijakan netral atas sengketa Irian Barat. Atas usul Soebandrio, pada tahun yang sama, mereka berkunjung ke Uni Soviet dan kunjungan ini berhasil membuat kesepakatan tentang bantuan militer negara tersebut kepada Indonesia. Bantuan militer itu meliputi pesawat tempur jenis Mig 21, meriam antipesawat, kapal perusak kelas Skorry, dan kapal selam kelas W (Siswanto 214, 23).

Setelah adanya bantuan militer dari Uni Soviet, militer Indonesia menjadi sangat kuat pada zamannya. Lebih daripada itu, kekuatan militer Indonesia tergolong paling modern dan tangguh di Asia Tenggara. Hal ini tentu saja juga meningkatkan rasa percaya diri Indonesia untuk menghadapi Belanda secara militer di Irian Barat karena kekuatan militer kedua negara mulai berimbang. Bahkan, karena yakin akan kekuatan militer Indonesia dan alotnya negosiasi Middleburg, tahun 1962 Presiden Soekarno sudah sempat menyatakan Trikora sebagai tanda akan dimulainya perang besar antara Indonesia melawan Belanda setelah sejumlah pasukan Indonesia melakukan penyusupan ke wilayah Irian Barat yang saat itu dikuasai oleh kekuatan militer Belanda.

Perhatian Amerika Serikat kepada Indonesia mulai terlihat ketika John F. Kennedy menjadi presiden yang baru menggantikan Presiden Eisenhower. Tampaknya, bersamaan dengan itu, kebijakan Amerika Serikat atas sengketa Irian Barat juga berubah. Tindak lanjut dari

perubahan kebijakan itu adalah upaya Amerika Serikat membantu perundingan sengketa Irian Barat antara Belanda dan Indonesia. Hal itu, antara lain, dapat dilihat dari langkah Presiden John F. Kennedy berkirim surat kepada Presiden Soekarno yang isinya mengenai keinginan negaranya untuk membantu Indonesia dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Dalam suratnya, Kennedy meminta Duta Besar Amerika Serikat untuk Indonesia agar mendiskusikan masalah Irian Barat dengan Presiden Soekarno. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi agar sengketa Irian Barat tidak menjadi isu internasional yang membahayakan stabilitas dan keamanan di kawasan. Dalam kesempatan itu, Presiden Kennedy juga menyampaikan tawarannya bahwa negaranya bersedia untuk menjadi penengah dalam sengketa Irian Barat antara Indonesia dan Belanda.

Dalam perkembangan diplomasinya, sengketa Irian Barat dibawa ke meja perundingan di Middleburg, Virginia, 1962. Langkah ini sebagai realisasi keinginan Amerika Serikat menjadi mediator sengketa Irian Barat dan menjadikan perwakilan negara ini di PBB. Ellsworth Bunker terpilih sebagai pimpinan perundingan. Hasil dari perundingan di Middleburg ini adalah tercapainya Perjanjian New York 1962 yang menyepakati peralihan kedaulatan atas Irian Barat dari Belanda ke PBB dan dari PBB ke Indonesia dan dilanjutkan dengan referendum (Pepera) di Irian Barat pada tahun 1969.

C. MEMANFAATKAN MULTIPOLARISME

Sistem internasional setelah Perang Dingin mengalami perubahan. Sistem internasional pada akhir abad ke-20 ketika dunia didominasi oleh Amerika Serikat atau dikenal dengan sistem unipolar karena Uni Soviet sebagai lawan utamanya bubar sehingga hanya ada satu kekuatan dunia dengan posisi tunggal, yaitu Amerika Serikat. Namun, pada awal abad ke-21, perkembangan politik internasional berubah ke arah multipolar.

Tatanan multipolar ini ditandai oleh munculnya negara-negara besar ke pentas politik dunia untuk membayangi keberadaan Amerika Serikat. Sistem internasional dengan ciri pembagian pengaruh yang baru atau perimbangan baru ditandai oleh menguatnya peran kekuatan dunia baru, seperti China, Rusia, India, Jepang, Afrika Selatan, dan Brasil.

Kehadiran pihak-pihak baru dalam hubungan internasional melengkapi sistem kerja sama regional yang sudah ada. Organisasi regional tersebut, seperti Uni Eropa, ASEAN, dan NAFTA, yang prioritas kerja samanya adalah memajukan ekonomi. Sementara itu, Amerika Serikat akibat Perang Irak dan Afganistan mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan sehingga memengaruhi perannya di dalam tatanan internasional. Perimbangan baru dalam struktur internasional ini dipahami sebagai fenomena menuju sistem internasional multipolar (Dinesh 2017). Dalam sistem internasional multipolar ini, tatanan dunia tidak didominasi oleh satu atau dua negara adidaya (*superpower*), tetapi dikuasai secara berimbang oleh beberapa negara kekuatan besar (*big power*).

Pada masa Perang Dingin, Indonesia bisa memanfaatkan sistem bipolar untuk kepentingan nasionalnya, khususnya untuk perjuangan Irian Barat melawan Belanda dengan cara memanfaatkan persaingan pengaruh antara Uni Soviet dan Amerika Serikat di Asia Tenggara. Pertanyaannya, pelajaran apa yang bisa diambil dari pengalaman masa lalu itu untuk menjadi inspirasi dalam melihat peluang sistem internasional multipolar dewasa ini untuk kepentingan nasional Indonesia, khususnya Irian Barat atau yang sekarang disebut Papua?

Kondisi sistem internasional dan kepentingan nasional Indonesia, khususnya atas Papua pada era Perang Dingin, tentu saja berbeda dengan kondisi sekarang. Seperti tersebut di atas bahwa sistem internasional pada era Perang Dingin memiliki ciri sistem bipolarisme atau persaingan pengaruh dan ideologi antara Amerika Serikat melawan Uni Soviet. Selanjutnya, kepentingan nasional yang utama

Indonesia pada masa itu (periode 1949–1962) adalah membebaskan Irian Barat atau Papua dari kekuasaan Belanda karena penyerahan kedaulatan melalui Konferensi Meja Bundar di Den Haag tahun 1949 tidak termasuk wilayah Irian Barat atau Papua.

Sementara itu, dewasa ini dalam sistem internasional muncul berbagai forum kerja sama multilateral atau sistem internasional bergeser menuju pola multipolar, lalu persoalannya bagaimana memanfaatkannya untuk mendukung Indonesia dalam isu Papua. Misalnya, pada tahun 1999 berdiri G-20 di Berlin sebagai reaksi atas krisis ekonomi. G-20 adalah forum komunikasi negara-negara dengan ekonomi maju dan bertujuan mengatasi berbagai permasalahan ekonomi global dan Indonesia menjadi salah satu anggotanya. Selanjutnya, tahun 2011 di New York berdiri forum negara-negara yang tergabung dalam BRICS (Brasil, Rusia, India, China, dan Afrika Selatan). Forum kelompok negara-negara industri baru. BRICS mendorong kerja sama politik, ekonomi, dan kebudayaan dengan didasarkan pada semangat persamaan, kebebasan, mandiri, dan saling menguntungkan. Selanjutnya, tahun 2013 berdiri MIKTA (Meksiko, Indonesia, Korea Selatan, Turki, dan Australia), forum kerja sama negara-negara kekuatan menengah (*middle power*) untuk kerja sama ekonomi.

Keberadaan Indonesia di MIKTA bisa dimanfaatkan untuk mendekati Australia guna memperoleh dukungan dalam melindungi ancaman disintegrasi Indonesia dalam kasus Papua. Pertanyaannya, apakah mungkin forum ini untuk mendiskusikan isu politik? Hal yang harus diingat bukan mengangkat isu Papua dalam forum tersebut, melainkan memanfaatkan interaksi bilateral untuk pembicaraan informal atas suatu isu yang menjadi kepentingan nasional. Memang betul Pemerintah Australia secara resmi bersikap mendukung NKRI, tetapi dalam waktu yang sama juga memberi ruang kepada OPM dan pendukungnya untuk berkampanye. Pemerintah Australia, atas nama kebebasan, mengizinkan OPM berkegiatan yang berpotensi untuk

memutarbalikkan fakta tentang kasus Papua sehingga berpengaruh terhadap opini masyarakat internasional atas sengketa Papua.

Lalu, di Eropa ada Uni Eropa dan Indonesia bisa memanfaatkan hubungan Indonesia-UE dan forum dialog ASEAN-UE untuk mencegah upaya perwakilan OPM melakukan propaganda tidak benar untuk menarik simpati masyarakat UE. Bahkan, Pemimpin OPM Beni Wenda mengatur kegiatannya dari Inggris. Diplomasi Indonesia bisa diarahkan untuk melakukan diplomasi lebih intensif kepada negara-negara yang dijadikan wilayah perjuangan OPM, termasuk di Inggris.

Di Asia Pasifik juga ada APEC forum kerja sama ekonomi negara-negara Asia Pasifik, juga ada forum kerja sama Melanesia Spearhead Group (MSG), dan Pacific Island Forum (PIF). Indonesia sudah hadir di forum ini. Jika Indonesia ingin diuntungkan dalam isu Papua oleh sistem multipolar seperti pada era Perang Dingin yang memanfaatkan sistem bipolar, strategi dan intensitas diplomasi Indonesia untuk Papua perlu ditingkatkan dalam kerja sama multilateral tersebut. Selain dari itu, Indonesia juga perlu meningkatkan kerja sama dengan Papua Nugini (PNG) dan Fiji yang selama ini cukup memberi dukungan kepada Indonesia dalam forum tersebut dan juga menjalin diplomasi khusus ke Vanuatu yang cenderung bersikap opisisi terhadap Indonesia, khususnya dalam kasus Papua. Setidaknya, PNG akan konsisten mendukung Indonesia karena negara ini juga membutuhkan dukungan Indonesia untuk bergabung dengan ASEAN.

Peran Indonesia sebagai negara *middle power* perlu dimanfaatkan untuk memperoleh dukungan dalam kasus Papua. Negara-negara Melanesia di Pasifik masih membutuhkan kerja sama ekonomi dengan berbagai negara, termasuk Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia perlu meningkatkan peran *middle power*-nya di bidang pembangunan ekonomi ke kawawan Pasifik, khususnya kerja sama bilateral maupun *triangular relationship*. Dalam pola yang terakhir, Indonesia bisa

menjadi jembatan antara negara-negara donor dengan negara-negara penerima bantuan di Pasifik.

Apalagi, Pemerintahan Presiden Jokowi-JK mengedepankan diplomasi ekonomi untuk meningkatkan investasi dan penguatan keutuhan wilayah (Effendi 2017). Oleh karena itu, diplomasi multilateral untuk Papua menjadi tugas prioritas karena bagian dari penguatan keutuhan wilayah. Artinya, kebijakan luar negeri untuk mendukung agenda pembangunan nasional dan menjaga keutuhan NKRI.

Sistem internasional multipolar dapat berdampak positif dan negatif kepada bangsa Indonesia, khususnya masalah di Papua sehingga perlu strategi untuk memanfaatkan tatanan internasional tersebut, seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia ketika memperjuangkan kembalinya wilayah tersebut dari kekuasaan Belanda. Pemerintah Indonesia jangan lengah atau harus selalu waspada bahwa sistem internasional dapat berdampak negatif kepada Indonesia, seperti kasus lepasnya Timor Timur dari Indonesia. Memang hal ini dapat diperdebatkan (*debatable)* karena kedua kasus itu berbeda. Yang ingin disampaikan hanya sebuah pesan moral bahwa bangsa Indonesia pernah punya pengalaman buruk. Dewasa ini struktur internasional mengarah kepada sistem multipolar. Hampir semua negara di dunia mendukung NKRI. Dengan kata lain, struktur internasional bersikap positif terhadap isu Papua. Bisa dikatakan, kampanye yang dilakukan oleh United Liberation Movement for West Papua (ULMWP) tidak memperoleh tanggapan yang signifikan. Walaupun demikian, ada juga negara yang berpandangan atas nama liberalisme (kebebasan) menerima perwakilan OPM di wilayahnya. Secara umum, masyarakat internasional lebih memilih berkawan dengan Indonesia ketimbang mendukung gerakan tersebut. Yang perlu diwaspadai, struktur internasional bisa berubah menjadi negatif atau memberi dukungan kepada gerakan tersebut karena dinamika

sistem internasional sulit untuk diprediksi. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia harus senantiasa mengantisipasinya.

Pemerintah Indonesia perlu memetakan kecenderungan sistem internasional terhadap perkembangan Papua. Dalam hal ini, Indonesia perlu memetakan tanggapan internasional terhadap Papua. Pemetaan itu dilakukan dengan membagi sikap masyarakat internasional atas isu Papua, meliputi: 1) Negara yang mendukung kedaulatan NKRI, artinya secara tegas menyatakan bahwa Papua bagian dari NKRI dan tidak mengakui eksistensi Gerakan Papua Merdeka. 2) Negara yang mengakui NKRI, tetapi menerima keberadaan perwakilan Gerakan Papua Merdeka di negaranya. Hal ini biasanya karena didasari argumentasi ideologi kebebasan. 3) Negara atau organisasi yang mengakui NKRI, tetapi punya potensi mendukung gerakan tersebut. Biasanya, ini terjadi karena dua hal, yaitu ketidakseimbangan informasi yang diterima tentang isu Papua tidak akurat dan suatu negara yang memang punya kebiasaan mendukung separatis di negara lain.

Pemerintah Indonesia perlu memetakan pola dukungan internal maupun eksternal atas gerakan tersebut. Pemetaan ini kurang lebih dapat dirumuskan ke dalam dua kategori sebagai berikut: 1) bentuk dukungan langsung, misalnya, dukungan politik, moral, keuangan, sumber daya manusia, dan senjata; 2) pola dukungan tidak langsung, misalnya, melalui lembaga swadaya masyarakat (LSM), lembaga agama, pranata adat, negara, organisasi internasional, dan forum negara. Dengan melakukan pemetaan, diplomasi dapat dijalankan sesuai dengan tingkat dukungannya.

D. KENDALA HUBUNGAN JAKARTA-PAPUA

Seperti diketahui bahwa menurut hasil kajian, masih terdapat kendala yang mendasar dalam hubungan Jakarta dan Papua, yaitu: 1) masih adanya perbedaan pemahaman terhadap sejarah integrasi dan status politik Papua, 2) masih terjadinya kekerasan politik dan pelanggaran HAM di Papua, 3) pembangunan di Papua belum sepenuhnya ber-

hasil, dan 4) masih terjadi marginalisasi dan diskriminasi terhadap orang Papua (Tim Papua LIPI dan JDP 2015, 2). Kesimpulan tentang kendala ini adalah hasil kajian Tim Kajian Papua LIPI, tetapi seiring berjalannya waktu, tentu saja telah terjadi perubahan sehingga apakah kendala-kendala tersebut masih relavan saat ini. Namun, hasil kajian ini tetap bisa menjadi rujukan untuk mengetahui permasalahan di Papua. Hanya saja, memang hal ini harus dilihat dengan pikiran kritis karena isu dan situasi Papua terus berkembang.

Butir pertama adalah kendala perbedaan pemahaman sejarah integrasi antara pemerintah dan sebagian masyarakat Irian Barat (Papua). Ini terjadi karena adanya perbedaan kepentingan atas wilayah Irian Barat (Papua). Penyebabnya, sebagian kelompok sosial di Papua masih meneruskan isu-isu yang disampaikan Belanda pada masa lalu, misalnya, penentuan nasib sendiri, perbedaan ras (Melanesia), dan satu orang satu suara, sedangkan Pemerintah Indonesia menganggapnya sebagai isu-isu yang gagal diperjuangkan Belanda pada masa lalu dan sekarang dihidupkan kembali oleh OPM.

Butir kedua soal pelanggaran HAM ini perlu kajian lebih dalam untuk menyamakan persepsi dan mengidentifikasi kasus per kasus waktu dan tempat kejadian. Kapan dan di mana terjadi? Dalam konteks apa? Untuk menanggapi hal ini, pemerintahan Jokowi-JK sudah membentuk Tim Investigasi HAM Papua, tetapi hasilnya memang belum disampaikan kepada khalayak, termasuk apa saja kendala yang dihadapi dalam proses investigasi tersebut.

Butir ketiga, pembangunan Papua belum berhasil juga perlu diklarifikasi untuk memudahkan penilaian, misalnya, perlu indikator tertentu; pembangunan infrastruktur (jalan, pelabuhan, jembatan), sarana kesehatan, sarana pendidikan, dan perumahan. Proses panjang sejak pelaksanaan integrasi dahulu menghasilkan sudut pandang diskriminatif tentang Papua. Sikap dan perilaku yang sama terus berulang, termasuk dengan kasus diskriminasi rasial di Surabaya tahun 2019. Hal ini bisa dieksploitasi oleh pihak anti Indonesia di

luar negeri. Perkembangan terakhir pembangunan infrastruktur marak dilakukan, khususnya sarana transportasi. Hanya saja, hal ini kerap mendapat gangguan dari KKB/OPM. Hal ini menghambat pembangunan di tanah Papua yang perlu dipertimbangkan.

Butir keempat, marginalisasi terhadap orang Papua juga perlu diklarifikasi kapan dan di mana. Perkembangan yang terjadi sekarang justru sebaliknya karena orang Papua lebih diprioritaskan dibandingkan pendatang. UU Otonomi Khusus Papua memuat adanya klausul bahwa yang menjadi gubenur adalah orang Papua asli. Hal ini sebagai bukti marginalisasi sekarang berubah menjadi prioritas untuk orang Papua. UU tersebut menempatkan keberadaan masyarakat Papua asli sekarang superior atas masyarakat pendatang. Jadi, kendala hubungan Jakarta-Papua tersebut sudah perlu dievaluasi dan lebih cair seiring dengan perubahan yang demikian cepat dan dinamika sosial politik di Papua.

Sumber: Matanasi (2016)

Gambar 6.4 Musayawarah soal Pepera di Fakfak 1969

Sumber: Jihad (2016)

Gambar 6.5 Demonstrasi Menuntut Referendum

E. PERBEDAAN TAFSIR ATAS PEPERA 1969

Bagi Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB) atau Organisasi Papua Merdeka (OPM), integrasi ini belum selesai karena organisasi ini tidak mengakui Perjanjian New York 1962 dan Pepera (referendum) 1969. Mereka melakukan delegitimasi terhadap Perjanjian New York 1962 dan Pepera 1969 (referendum) yang berarti juga upaya delegitimasi kedaulatan Indonesia atas Papua.

Seperti disinggung di atas, perbedaan pemahaman terhadap sejarah integrasi Papua adalah akar masalah dari konflik di Papua. Salah satu peristiwa penting yang digugat oleh OPM adalah sejarah Pepera 1969. Sebagian masyarakat Papua, khususnya OPM, memprotes cara pelaksanaan Pepera yang dilaksanakan 24 Maret sampai dengan Agustus 1969.

Pada waktu itu, Indonesia dan Belanda melalui Perjanjian Roma 30 September 1962 menyetujui penggunaan cara atau sistem perwakilan dalam pelaksanaan Pepera. Sementara itu, sekarang hal ini

digugat oleh OPM yang didukung oleh sekelompok orang di luar negeri dengan alasan Pepera dilaksanakan tidak dengan cara satu orang satu suara.

Indonesia berpandangan bahwa Pepera di Irian Barat atau Papua harus dalam konteks sejarah dan situasi saat itu. Masalah Irian Barat atau Papua pada masa itu adalah sengketa Indonesia dan Belanda yang dibawa ke ranah internasional. Penyelesaian bilateral dengan Belanda tidak pernah berhasil. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan Amerika Serikat ikut menengahi sengketa ini. Hasil dari upaya PBB adalah Perjanjian New York 1962 yang isinya mengatur peralihan kedaulatan di Papua dari Belanda kepada Indonesia melalui UNTEA. Lembaga ini beranggotakan petugas bukan dari Indonesia dan Belanda agar dapat bersikap netral.

Indonesia berpandangan dari aspek yuridis, Pelaksanaan Pepera sudah sesuai dengan Pasal XVIII Perjanjian New York 1962 yang mengatur bahwa masyarakat Papua diberi kesempatan untuk menentukan nasibnya sendiri melalui pemilihan umum yang bebas dan dilaksanakan dengan cara musyawarah (*consultation*). Rakyat Papua melaksanakan haknya untuk menentukan nasibnya sendiri melalui para wakilnya atau pemimpin mereka.

Kemudian, Perjanjian Roma yang dilaksanakan pada 30 September 1962 juga sejalan dengan Perjanjian New York 1962. Butir ketiga perjanjian itu menyatakan bahwa pelaksanaan Pepera pada tahun 1969 dilaksanakan dengan cara musyawarah. Dengan demikian, status Perjanjian Roma dalam konteks plebisit adalah memperkuat Perjanjian New York 1962. Kedua perjanjian itu mengatur pelaksanaan penentuan nasib sendiri rakyat Papua melalui musyawarah (*consultation).*

Selanjutnya, pada 24 Maret 1969, dibentuk Dewan Musyawarah Pepera (DMP) di Jayapura. Anggota DMP berjumlah 1.026 dari delapan kabupaten di Papua yang terdiri dari 983 pria dan 43 wanita. Mereka terdiri para kepala suku dan tokoh masyarakat Papua pada

masa itu. Para pemimpin masyarakat ini merupakan wakil-wakil dari rakyat Papua yang melakukan penentuan pendapat rakyat. Pepera 1969 dilakukan dengan sistem perwakilan atau sistem konsultasi. Artinya, rakyat Papua melaksanakan Pepera 1969 tidak secara langsung.

Namun, seiring berjalannya waktu, sekarang sebagian rakyat Papua, khususnya OPM, menolak Pepera 1969 ini. Mereka berpandangan pelaksanaannya tidak sah. Hal ini didasarkan alasan bahwa pelaksanaannya secara sepihak oleh Dewan Musyawarah Pepera (DMP) walaupun faktanya Pepera 1969 sudah dilakukan sesuai Perjanjian New York dan Perjanjian Roma 1962 serta diakui oleh masyarakat internasional melalui Sidang Umum PBB.

Akhirnya, mereka juga menyalahkan PBB atau menyalahkan sikap masyarakat internasional pada waktu itu karena telah mengakui hasil Pepera 1969. Sebagian Papua atau OPM saat ini berpandangan seharusnya Pepera 1969 dilakukan secara pemilu langsung atau *one man one vote* bukan melalui musyawarah (*consultation*). Jadi, sebagian masyarakat Papua, OPM, dan sejumlah simpatisannya di luar negeri mencoba mendelegitimasi Perjanjian New York, Perjanjian Roma, dan menyalahkan PBB serta masyarakat internasional.

Sekarang salah isu yang diangkat dari konflik Papua adalah teknik pelaksanaan Pepera 1969 yang tidak disepakati antara musyawarah (*consultation)* versus pemungutan suara langsung (*one man one vote*). Pemerintah Indonesia sudah melakukan Pepera 1969 sebagai amanat Perjanjian New York dan Perjanjian Roma 1962, tetapi tata caranya dan hasilnya ditolak oleh sebagian masyarakat pada saat ini, khususnya OPM.

Pertanyaanya, mengapa Indonesia dan Belanda menyetujui tata cara musyawarah (sistem perwakilan) dalam pelaksanaan Pepera 1969? Seperti disinggung di atas, Pepera 1969 sudah menjadi fakta sejarah sehingga untuk memahaminya juga sebaiknya memanfaatkan

pendekatan sejarah. Hal ini untuk memperoleh gambaran objektif dari fakta sejarah Pepera 1969 secara benar dan proporsional.

Kondisi objektif sosial Irian Barat atau Papua saat berlangsung Pepera 1969 adalah terbelakang. Sekarang juga mereka relatif masih tertinggal dibandingkan masyarakat lain di Indonesia. Hal ini mendorong Pemerintah Indonesia pada saat itu sampai kepada kesimpulan bahwa musyawarah dipandang lebih realistis untuk dijadikan tata cara Pepera 1969. Apalagi, hal itu juga tidak menyalahi kesepakatan politik dan kaidah masyarakat internasional saat itu. Saat itu, tingkat pendidikan masyarakat Irian Barat juga rendah sehingga pemahamannya tentang kehidupan politik minim. Dalam hal ini, rakyat biasa tidak mudah untuk diundang melaksanakan plebisit secara langsung, sebaliknya pemahaman para pemimpin mereka lebih baik sehingga memungkinkan untuk berpartisipasi dalam musyawarah Pepera 1969.

Kondisi geografi wilayah Papua juga luas dan masyarakatnya menyebar dari Sorong sampai dengan Merauke. Wilayah luas didukung oleh topografinya yang bervariasi, yaitu sebagian adalah gunung, lembah, dan bukit, sebagian lagi adalah wilayah pantai. Masyarakatnya tinggal menyebar, baik di pegunungan maupun di pesisir pantai. Kondisi geografi yang demikian luas dan penduduknya menyebar dalam beragam topografi menjadi kendala untuk dilakukan plebisit secara langsung. Apalagi, pada masa itu, alat transportasi dan sarana komunikasi masih terbatas. Saat itu, mendistribusikan logistik pemilu bukan perkara mudah. Oleh karena itu, pilihan jatuh pada Pepera 1969 secara perwakilan dan musyawarah.

Kondisi objektif lainnya adalah masyarakat Papua seperti masyarakat Indonesia pada umumnya, yaitu merefleksikan kultur patronase. Struktur sosial terdiri dari unsur patron dan klien. Hal ini sebagai refleksi tatanan sosial tradisional dan feodal. Patron terdiri para kepala suku, tokoh masyarakat, tetua adat, pemimpin agama, sedangkan klien ialah semua anggota masyarakat biasa atau masyarakat kebanyakan. Interaksi antara patron dan klien bersifat subordinat, yaitu interaksi

antara pihak superior dan inferior. Perilaku patron berpengaruh kepada klien. Perilaku klien bergantung pada patron. Dalam Pepera 1969, pihak patron mewakili aspirasi klien sesuai dengan kerangka kultur patronase yang hidup di Papua. Hal ini bukan pelanggaran demokrasi karena klien menitipkan aspirasinya kepada patron secara sukarela. Bahkan, ini sebagai bentuk kesetiaan dan kepercayaan masyarakat kepada pemimpinnya.

Hal ini berbeda dengan demokrasi modern yang bernuansa budaya Barat atau liberal. Tatanan sosial-politik demokrasi Barat atau liberal sangat memprioritaskan nilai-nilai persamaan, kebebasan, hak-hak individu, dan kemerdekaan. Oleh karena itu, tidak heran salah seorang anggota Kongres Amerika Serikat juga pernah menyuarakan satu orang satu suara untuk masyarakat Papua. Hal ini bisa dimengerti karena ketidaktahuannya tentang keberadaan nilai-nilai demokrasi tradisional dalam kehidupan sosial politik di Papua, khususnya, dan di Indonesia pada umumnya.

Diakui, Indonesia pada era Reformasi memasuki periode demokrasi modern dengan sistem pemilu langsung atau satu orang satu suara, tetapi lihat saja karena budaya politiknya belum siap, para elite dan rakyat terjerumus kepada politik uang berbentuk jual beli suara dalam pemilu. Demokasi langsung di Indonesia pada era Reformasi juga tidak melahirkan pemimpin dan politisi yang berkarakter dan berintegrasi. Hal ini terbukti banyaknya kepala daerah dan anggota DPR yang terlibat korupsi atau tertangkap tangan oleh KPK.

Bapak Bangsa, seperti Bung Hatta, sudah menjelaskan bahwa sejak dulu bangsa Indonesia telah mengenal tatanan atau sistem sosial-politik dalam pengambilan keputusan yang disebut demokrasi desa. Demokrasi desa itu adalah budaya musyawarah-mufakat dalam memecahkan suatu persoalan bersama di masyarakat. Sistem ini masih dilakukan, khususnya di desa-desa. Bahkan, banyak organisasi

modern di kota masih menggunakan musyawarah-mufakat dalam pengambilan keputusan sampai hari ini.

Jadi, sebenarnya seseorang tidak perlu membandingkan antara demokrasi liberal dengan demokrasi desa. Masing-masing punya kelebihan dan kekurangan. Tiap-tiap bentuk demokrasi sebagai cermin dari nilai-nilai budayanya masing-masing. Tatanan politik bersesuaian dengan budaya masyarakat. Demokrasi liberal dengan ciri demokrasi langsung, satu orang satu suara, 50% plus satu. Di lain pihak, demokrasi desa dengan ciri musyawarah-mufakat. Kedua bentuk tumbuh pada budaya masyarakatnya masing-masing.

Masyarakat Eropa Barat dan Amerika Serikat cocok dengan demokrasi Liberal karena masyarakatnya memang menganut budaya liberal. Sementara, masyarakat di negara lain yang tidak berbudaya liberal belum tentu cocok dengan sistem demokrasi tersebut. Seperti disinggung di atas, sistem politik dan sistem demokrasi suatu negara adalah cerminan dari sistem budaya yang dianut oleh masyarakatnya.

Oleh karena itu, demokrasi jangan dipersempit pemaknaannya dengan hanya mengacu kepada satu bentuk demokrasi, yaitu demokrasi liberal (satu orang satu suara) atau berpandangan tatanan politik yang bukan demokrasi liberal tidak demokratis. Hal ini bertentangan dengan nilai kebebasan, kemerdekaan, dan persamaan yang merupakan prinsip dalam liberalisme itu sendiri. Jadi, demokrasi demikian beragam sesuai dengan beragamnya budaya masyarakat di dunia. Para para penganut demokrasi liberal yang memaksakan kehendaknya kepada pihak lain masih perlu belajar untuk menghormati keragaman ide dan gagasan tentang demokrasi itu sendiri.

Pada dasarnya, ide tentang demokrasi boleh diperjuangkan agar berlaku universal. Demokrasi disepakati sebagai tatanan politik terbaik pada era modern, tetapi bentuk dan karakter demokrasi hendaknya tidak dimonopoli oleh tradisi liberal semata. Penganut paham demokrasi juga perlu berpikir demokratis. Jadi, biarkan beragam

gagasan dan praktik demokrasi tumbuh subur di dunia dengan macam-macam bentuk dan karakternya. Keragaman ini sejalan dengan keanekaragaman budaya masyarakat di dunia. Asalkan hal itu tidak bertentangan dengan hakikat demokrasi itu sendiri, yaitu menghormati suara rakyat sesuai dengan budayanya masing-masing.

Daftar Pustaka

Abdulgani, Roeslan. 1956. *Mendayung Dalam Taufan*. Jakarta: Penerbit Endang.

Abdulgani, Roeslan. "Laporan Menlu" pada Sidang Pleno Dewan Perwakilan Rakyat, 9 Juli 1956.

Aide Memoire Pedjabat SekDjen PBB kepada Indonesia Mengenai Pengibaran Bendera dan Penjerahan kekuasaan, 31 Djuli 1961.

Aide Memoire Pedjabat SekDjen PBB Kepada Netherland Mengenai Pengibaran Bendera dan Penjerahan kekuasaan. 15 Agustus 1962.

Amendemen pada Aide Memoire tertanggal 31 Djuli 1962. 15 Agustus 1962.

Anwar, Rosihan. 2006. *Sukarno, Tentara, PKI: Segitiga Kekuasaan Sebelum Prahara Politik 1961-1965*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Ardiansyah, Ferry. 13 April 2015. "Konferensi Colombo, Langkah Awal KAA." Diakses 23 Agustus 2019. https://news.okezone.com/read/2015/04/13/18/1133490/konferensi-colombo-langkah-awal-kaa. (Gambar 2.5)

"AS Tetap Optimis". *Antara*, 23 Maret 1962.

Badri, Jusuf. 1994. *Kiat Diplomasi: Mekanisme dan Pelaksanaannya.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Barston, R. P. 1991. *Modern Diplomacy*. London: Longman.

"Berkas:Beel I - Johannes Henricus van Maarseveen.jpg". 21 September 2010. Diakses 23 Agustus 2019 https://id.wikipedia.org/wiki/Berkas:Beel_I_-Johannes_Henricus_van_Maarseveen.jpg. (Gambar 2.2).

Bhakti, Ikrar Nusa. "Intervensi Amerika Serikat dalam Penyelesaian Politik Masalah Irian Barat". *Masalah-Masalah Internasional Masa Kini*, (No. 13 Tahun 1985): 4–26

BINGHAM, Jonathan Brewster (1914–1986), Biography, diunduh 27 Oktober 2020 dari https://bioguideretro.congress.gov/Home/MemberDetails?memIndex=B000472.

Bone, Jr.. Robert C. 1962. *The Dynamic of The Western New Guinea (Irian Barat) Problem*. New York: Cornell University.

Brand, Arie. 2001. "Pemerintah di bawah PBB Bekerja Sebisanya". Dalam *Belanda di Irian jaya: Amtenar di masa Penuh Gejolak 1945-1962*. Ed. Pim Schoorl. Jakarta: Perwakilan KITLV.

Brilmayer, Lea. 1994. A*merican Hegemony: Political Morality in A One Superpower World.* New York:Vail-Ballou Press.

Departemen Luar Negeri RI. Arsip Perjuangan Irian Barat tahun 1961. *Statement on The Question of West Irian in the Plenary of Sixteenth Session of the General Assembly*.

Departemen Luar Negeri Republik Indonesia. 1962. "Serah terima Irian Barat". Dokumen Penyerahan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia.

Departemen Luar Negeri. 1971. *Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri 1945-197*0. Jakarta: Litbang Deparlu.

Departemen Penerangan (Deppen). "Irian Barat Satu Jamrud yang Indah." Dokumen deklarasi rakyat Irian Barat, Jakarta 27 Februari 1963.

Department of Public Information UN. 1954. *Year Book of the Unted Nations 1954*. New York: UNO.

Dewan Menteri. Surat Kepada Menteri Luar Negeri Tentang Uni Indonesia-Belanda. 10 Februari 1954.

Dinesh. 2017. "Changes in Internartional Poltics after Cold War". Diakses 1 November 2017. http://www.yourarticlelibrary.com/history/cold-war/changes-in -international-politics-after-cold-war/48504.

Effendi, Rustam. 21 Juni 2017. "Politik Luar Negeri Era Jokowi". Diakses 12 Juni 2017. http://www.antarababel.com/berita/66148/politik-luar-neger-era-jokowi.

Fadillah, Ramadhian. 25 Mei 2013. "Kalau Soekarno-JFK masih hidup, Freeport tak akan keruk Papua". Diakses 23 Agustus 2019. https://www.merdeka.com/peristiwa/kalau-soekarno-jfk-masih-hidup-freeport-tak-akan-keruk-papua.html. (Gambar 3.2).

Galeri Pustaka. Maret 2013. "Pengertian, Tujuan dan Manfaat Negosiasi". Diakses 15 November 2017. http://www.galeripustaka.com/2013/03/pengertian-tujuan-dan-manfaat-negosiasi.html.

Gardner, Paul F. 1999. *50 Tahun Amerika Serikat–Indonesia,* penerj. Pericles Katoppo. Jakarta: Sinar Harapan Press.

Harsono, Ganis. 1985. *Cakrawala Politik Era Sukarno*. Jakarta: Inti Idayu Press.

Hattta, Mohammad. Surat Ketua Delegasi RI pada KMB, dan Hamid Ketua PPF Pada KMB, tentang persetujuannya atas pasal 2 Rancangan Piagam KMB, 2 November 1949.

Herdiana, Iman. 31 Oktober 2018. "Para Politikus Agar Ngaca Pada Bung Hatta". Diakses 23 Agustus 2019. https://kumparan.com/bandungkiwari/para- politikus-agar-ngaca-pada-bung-hatta-1540971467415575436. (Gambar 2.3).

Holsti, K. J. 1987. *Politik Internasional: Kerangka Analisis,* penerj. Efin Sudrajat dkk. Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya.

Interdiciplinary. 3 April 2009. "Definisi Diplomasi". Diakses 30 Oktober 2017. https://interdisclipinary.wordpress.com/2009/04/03/definisi-diplomasi/.

Jihad, Abu. 30 November 2016. "FRI Mau Demo Besok Tuntut Referendum Papua". Diakses 23 Agustus 2019. https://www.ayonews.com/2016/11/30/fri-mau-demo-besok-tuntut-referendum-papua-1-desember/. (Gambar 6.5).

Jones, Howard Palfrey. 1977. *Indonesia: The Possible Dreams*. Singapore: Ayu Mas Pte.Ltd.

Kartono, Sartono. 1992. *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*. Jakarta: PT Gramedia.

"Kekalahan Politik Bagi Segenap Kaum Reaksi Belanda dan kemenangan bagi segenap kaum Progresif". *Antara*, 20 Agustus 1962.

"Kekalahan Politik Bagi Segenap Kaum Reaksi Belanda dan Kemenangan bagi Segenap Kaum Progresif". *Kantor Berita Antara*, 20 Agustus 1962.

Klub Sejarah. 7 Agustus 2012. "Monumen Trikora". Diakses 23 Agustus 2019. http://ketopraksejarah.blogspot.com/2012/08/monumen-trikora-tri-komando-rakyat.html. (Gambar 6.2).

Koch, Eric. 21 November 2014. "File:Adam Malik 1967c.jpg". Diakses 22 Agustus 2019. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Adam_Malik_1967c.jpg. (Gambar 1.3).

Kroef, Justus M.Vander. 1958. *The West New Guinea Dispute.* New York: International Secretariat, Institute of Pacific Relations.

Kuntowijoyo. 2002. *Radikalisasi Petani: Esai-Esai Sejarah*. Yogyakarta: Bentang.

Laporan Uni Indonesia-Belanda, 3 Februari 1954.

Latumahina, J. 1949. *Irian Barat dan KMB*. Yogyakarta: Badan Perdjuangan Irian Barat.

Lubis, Nazaruddin. 1961. *Fakta dan Angka tentang Irian Barat*. Jakarta: Deppen RI.

Lumowa, Fernando. 8 Desember 2018. "Kisah Operasi Pembebasan Irian Barat: Moncernya Karier Soeharto dan Nama Tommy". Diakses 23 Agustus. https://manado.tribunnews.com/2018/12/08/kisah-operasi-pembebasan-irian-barat-moncernya-karier-soeharto-dan-nama-tommy. (Gambar 6.1).

Maar, Rimko Van der dan Hans Meijer. 2015. "Herman van Roijen (1905–1991) Een diplomaat van klasse". Diakses 22 Agustus 2019 https://www.boomgeschiedenis.nl/auteur/110-2472_Maar. (Gambar 1.1)

Matanasi, Petrik. 1 Desember 2016. "Pepera, Cara Indonesia Siasati Potensi Keok Saat Referendum". Diakses 23 Agustus 2019 https://tirto.id/pepera-cara-indonesia-siasati-potensi-keok-saat-referendum-b6eH. (Gambar 6.4).

McKern, Bill. 15 September 2008. "Ellsworth Bunker". Diakses 23 Agustus 2019. https://www.findagrave.com/memorial/29815939/. (Gambar 4.2).

McMullen, Chrstopher J. 1981. *Mediation of the West New Guinea Dispute, 1962*: *A Case Study*. Washington D.C.: Institute of the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1981.

Memorandum Pengertian Bersama Mengenai Penghentian Permusuhan Jang Merupakan Persetudjuan Antara Republik Indonesia dan Keradjaan Netherland, 15 Agustus 1962.

“Misi Protestan Minta Dengan Sangat Pada De Quay untuk Serahkan Irian Barat dengan Segera”. *Kantor Berita Antara*, 24 Maret 1962.

”Mohamad Roem”. Diperbarui 12 Februari 2019. Diakses 23 Agustus 2019. https://id.wikipedia.org/wiki/Mohamad_Roem. (Gambar 2.4).

Morgenthau, Hans J. 1978. *Politic Amongs Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

Natanegara, Soewandha. 1986. *Api Perjuangan Pembebasan Irian Barat*. Jakarta:Yayasan Badan Kontak Kluarga Besar Perintis Irian Barat.

Niadilova. 1 Maret 2016. “Visual Klasik Nusantara #19—Sebuah Spanduk Politik Pembebasan Irian (1950)”. Diakses 23 Agustus 2019. https://niadilova.wordpress.com/2016/03/01/visual-klasik-nusantara-19-sebuah-spanduk-politik-pembebasan-irian-1950/. (Gambar 4.4).

Pakan, Djon. 2002. *Kembali ke Jatidiri Bangsa Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kompas.

Palar, L. N. “Arsip pribadi” No. 143, Arsip Nasional Republik Indonesia.

Palar, L.N. “Arsip pribadi” No. 164. The Atlantic Report on West New Guinea, June 1962, Arsip Nasional Republik Indonesia.

Palar. L. N. “Arsip Pribadi” No. 187, Arsip Nasional Republik Indonesia.

Palar, L. N. “Arsip Pribadi” No. 169, Pidato Howard P. Jones, 17 Oktober 1962 di New York, Arsip Nasional Republik Indonesia.

Papp, Daniel S. 1988. *Contemporary Internastional Relations: Frameworks for Undertanding*. New York: Macmillan Publishing Company.

Panitia Peringatan 75 tahun Kasman. 1982. *Hidup itu Berjuang: Kasman Singodimedjo 75 tahun*. Jakarta: Penerbit Bulan Bintang.

“Parlemen Belanda Gugat Pengiriman Kapal Perang ke Irian Barat”. *Kantor Berita Antara*, 22 Maret 1962.

Penangsang, Prio. 7 Desember 2018. “Herlina ‘Si Pending Emas’: Pahlawan Trikora, Nyaris Dilupakan dan Assetnya Terancam Disita”. Diakses 23 Agustus 2019. https://milesia.id/2018/12/07/herlina-si-pending-emas-pahlawan-trikora-nyaris-dilupakan-dan-assetnya-terancam-disita/. (Gambar 6.3).

Penders, C. L. M. 2001. *The West New Guinea Debacle: Dutch Decolonialization and Indonesia 1945-1962.* Honolulu: University of Hawaii.

Perjanjian New York 1962, kesepakatan mengakhiri sengketa Irian Barat.

"Perjuangan Indonesia dengan Siasat Terbaik". *Kantor Berita Antara,* 23 Agustus 1962.

Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Statuta Mahkamah Internasional. 1945. Diakses pada 17 Desember 2020 dari https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/jakarta_charter_bahasa.pdf.

Pigay, Dicki Natalia. 2000. *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*. Jakarta: PT Sinar Harapan.

Raditya, Iswara N. 15 Agustus 2017. "Ambisi Amerika di Balik Pembebasan Irian Barat". Diakses 23 Agustus 2019. https://tirto.id/ambisi-amerika-di-balik-pembebasan-irian-barat-cuAa. (Gambar 5.2).

Rencana Bunker. Usulan perundingan damai Ellsworth Bunker Maret 1962.

Rencana Bunker II. Usulan damai Ellsworth Bunker April 1962.

Ronodipuro, Yusuf. Diplomat Indonesia bertugas di New York tahun 1960–1963. Wakil Indonesia di Washington D.C. tahun 1963–1965. Wawancara pada 9 November 2006 Jakarta.

Said, Tribuana. 1984. *Indonesia dalam Politik Global Amerika*. Medan: Penerbit Waspada.

Sastroamidjojo, Ali. 1974. *Tonggak-Tonggak di Perjalananku*. Jakarta: PT Kinta.

"Seruan De Quay". *Kantor Berita Antara,* 16 Agustus 1962.

Simantov dalam Siswanto. "Aktualisasi Pancasila Sebagai Strategi Menangkal Perang Proxy di Indonesia", *Jurnal Pertahanan & Bela Negara*, Vol. 7 No. 1: 71–88.

Siswanto. 2014. *Terobosan John. F. Kennedy dalam Kemelut Irian Barat*. Jakarta: PT Gading Inti Prima.

Siswanto. 2017. "Aktualisasi Pancasila, Sebagai Strategi Menangkal Perang Proxy di Indonesia", *Jurnal Pertahanan & Bela Negara*, Vol 7. No.1: 79.

Smith, Chritian Reuns. 2009. *Diplomatic Theory of International Relation*. Cambridge: University Press.

Soebandrio. Pidato pada upacara penandantanganan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Keradjaan Belanda, 15 Agustus 1962.

Soebandrio. Pidato pada PBB 1957 berjudul *The West Irian Question 1950–1957*.

Soebandrio. 2001. *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*. Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaku.

Soekarno. Pidato pada Sidang Gerakan Non-Blok di Beograd, Yugoslavia, 1–6 September 1961.

Soenario. Surat Menteri Luar Negeri RI kepada Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo, Mengenai Hubungan Indonesia-Netherland 26 Djanuari 1954.

"Sumpah Setia Para *Ondowafi* Kotabaru". 27 Februari 1962.

Surat Kennedy kepada Perdana Menteri Belanda, 4 April 1962.

Surat Dean Rusk, Menteri Luar Negeri AS, kepada Joseph Luns, Menteri Luar Negeri Belanda, 26 April 1962.

Surat dari Wakil Indonesia dan Belanda kepada U Thant, berkenaan dengan Memorandum Penghentian Permusuhan, 15 Agustus 1962.

Surat J. H. van Roijen kepada Soebandrio Mengenai Pembukaan Hubungan Diplomatik, 15 Agustus 1962.

Surat Kennedy kepada Soekarno, 9 Desember 1961. 2001. Dalam *Soebandrio Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*. Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaku.

Surat Kennedy 2 April 1962. 2004. "He late President John F.Kennedy's Secret Telex to Dutch Prime Minister". Diakses 27 Mei 2004. http://anglefire.com/rock/westpapua/jfk.html.27.

Surat Soekarno kepada Kennedy, 12 Desember 1961. 2001. Dalam Soebandrio, *Meluruskan Sejarah Perjuangan Iiran Barat*. Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaku, 2001.

Surat Soebandrio kepada J. H. van Roijen Mengenai Pembukaan Hubungan Diplomatik , 15 Agustus 1962.

Suwarno, Basuki. 1999. *Hubungan Indonesia-Belanda Periode 1945–1950*. Jakarta: Pan Percetakan.

Swaine, Michael D. dan Ashley J. Tellis. 2000. "China's Current Security Strategy: Features and Impliclations". *Interpreting China's Grand Strategy*. Rand Publication: 97.

"Tanggapan Van Mook atas Persetudjuan Irian Barat." *Kantor Berita Antara*, 21 Agustus 1962.

Tigi, Fransiskus. 10 September 2014. "Perjanjian New York 1962 Awal Pelanggaran HAM." Diakses 23 Agustus 2019. http://franstigi.blogspot.com/2014/09/perjanjian-new-york-15-agustus-1962.html. (Gambar 5.1).

Tim Papua LIPI dan JDP. 2015. Bersama-sama Membangun Papua Damai. *Policy Brief*. Jakarta: P2P LIPI.

Ubaya, Tri. 5 Maret 2012. "Sejarah PEPERA 1969". Diakses 23 Agustus 2019. https://zonadamai.com/2012/03/05/sejarah-pepera-1969/. (Gambar 4.1).

U Thant, Sekdjen PBB pidato pada upatjara penandatanganan Persetudjuan antara Republik Indonesia dan Keradjaan Belanda, 15 Agustus 1962.

"U Thant Myanmar educator and secretary-general of the united nations". Diperbarui 2019. https://www.britannica.com/biography/U-Thant. Diakses 23 Agustus 2019. (Gambar 4.3).

Uni.Lu-CVCE. "Joseph Luns". Diperbarui 2019. Diakses 23 Agustus 2019. https://www.cvce.eu/en/obj/joseph_luns-en-381306a2-a99a-45a9-b939-809aa03077a6.html. (Gambar 3.1).

Undang-Undang No. 13 Tahun 1956 Tentang Pembatalan Hubungan Indonesia-Netherland Berdasarkan Perjanjian KMB.

Van der Croef, J. M. 1971. *Indonesia Since Sukarno*. Singapura: Asia Pacific Press.

Van der Croef, J. M. 1958. *The New Guinea Dispute*. New York: International Secretariat Institute of Pacific Relations.

Van Maarseven, J. H. 2 November 1949. Surat Ketua Delegasi Netherland pada KMB kepada Ketua Delegasi Pemerintah RI dan Ketua Delegasi Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal, tentang pasal 2 Rancangan Piagam KMB.

Van Roijen. Pidato pada upatjara penandatanganan persetjudjuan antara Republik Indonesia dan Keradjaan Netherland, 15 Agustus 1962.

Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols. Vienna Covention on Diplomatic Relations. Done at Vienna, pada 18 April 1961.

Wiseman, Geoffrey dan Paul Sharp. 2012. *American Diplomacy*, Boston: Martinus Nijhoeff Publishser.

W. J. S. Poerwadarminta. 2003. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Edisi Ke-3. Jakarta: Balai Pustaka.

Yambeyapdi, Ester. 2004. "Papua Barat dalam Perundingan". *Jurnal Sejarah: Pemikiran, Rekonstruksi. Persepsi, vol.6 No.1, Agustus 2004.*

Yamin, Muhammad. 1954. "FIN-EC". Dokumen Sikap Komisariat Agung Republik Indonesia di Den Haag.

"Yonathan Brewster Bingham". Diperbarui 30 Juli 2019. Diakses 22 Agustus 2019. https://en.wikipedia.org/wiki/Jonathan_Brewster_Bingham. (Gambar 1.2)

Zakky. 27 April 2018 "Konferensi Meja Bundar (KMB) |Sejarah, Tujuan, Isi dan Dampaknya". Diakses 22 Agustus 2019. https://www.zonareferensi.com/konferensi-meja-bundar/. (Gambar 2.1).

Daftar Singkatan

AIIB	:	Asia Infrastructure and Investment Bank
ANZUS	:	Australia, New Zealand, the United States of America
AS	:	Amerika Serikat
ASEAN	:	Association of Southeast Asia Nation
G20	:	Government 20
GMT	:	Greenwich Mean Time
HAM	:	Hak Asasi Manusia
KKB	:	Kelompok Kriminal Bersenjata
Miltag	:	Military Training Advisory Group
NAFTA	:	North America Free Trade Area
NATO	:	North Atlantic Treaty Organization
Pepera	:	Penentuan Pendapat Rakyat
PM	:	Perdana Menteri
Polri	:	Polisi Republik Indonesia
SEATO	:	Southeast Asia Treaty Organization
Seskoad	:	Sekolah Staf Komando Angkatan Darat

TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
Trikora	:	Tri Komnado Rakyat
UE	:	Uni Eropa
UNTEA	:	United Nation Temporary Authority

Indeks

Biografi Penulis

Siswanto lahir di Jakarta pada 26 Januari 1962. Riwayat pekerjaan: di Kedeputian Umum (Sektama), tahun 1990–1999, penulis bekerja sebagai Staf Biro Kerja Sama Iptek (BKI) LIPI. Tahun 1997, penulis menjadi Kepala Subbagian Kerja Sama Regional BKI-LIPI. Sejak tahun 1999 sampai dengan sekarang, penulis meniti karier sebagai peneliti pada Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI. Beberapa jabatan di Kedeputian Ilmu Sosial Kemanusiaan (IPSK) yang pernah diemban oleh penulis: tahun 2009 sampai dengan 2013, sebagai Kepala Bidang Perkembangan Eropa Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (PSDR); tahun 2014–2017, menjadi Kepala Bidang Pengelolaan dan Diseminasi Hasil Penelitian (PDHP) Pusat Penelitian Politik. Penulis menjadi dosen tamu pada Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Satyagama Jakarta (2000–2002), penulis juga menjadi dosen tamu pada Program Kajian Wilayah Amerika (KWA) Universitas Indonesia

Jakarta sejak tahun 2009. Riwayat pendidikan: tahun 1987, penulis menyelesaikan pendidikan sarjana pada Jurusan Hubungan Internasional Fisipol Universitas Jayabaya; tahun 1997, penulis menyelesaikan pendidikan magister pada Program Kajian Wilayah Amerika (KWA) Universitas Indonesia; tahun 2008, penulis menyelesaikan pendidikan doktor pada Jurusan Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Indonesia. Karya tulis satu tahun terakhir: paper berjudul "Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat: Dua Tahun Masa Pemerintahan Presiden Donald Trump", diskusi publik di Universtas Brawijaya, Malang, 4 April 2019. Bagian dari buku berjudul "Hubungan Indonesia-Amerika Serikat di bawah Pimpinan Presiden Donald Trump" *Politik Luar Indonesia terhadap Amerika Serikat*, Suluh Media, Yogyakarta, 2018. Buku berjudul *Kontroversi Kepemimpinan Donald Trump*, Gagasan Nusantara Prima, Bogor, 2018.

Indonesia dan Diplomasi Irian Barat 1949–1962:

Memanfaatkan Perang Dingin

Sejarah diplomasi Indonesia dalam sengketa Irian Barat mengungkap peristiwa-peristiwa penting atau fakta sejarah yang berharga untuk dipelajari, misalnya peristiwa sekitar penyerahan kedaulatan dari Belanda kepada Indonesia yang melibatkan sejumlah pelaku sejarah, di antaranya Ketua Delegasi Belanda Van Maarseven dan Ketua Delegasi Indonesia Moh. Hatta. Indonesia memanfaatkan situasi Perang Dingin dengan melakukan diplomasi kepada Amerika Serikat maupun Uni Soviet, yang merupakan pelaku utama Perang Dingin, untuk mendapatkan dukungan yang signifikan kepada Indonesia dalam penyelesaian sengketa Irian Barat.

Buku ini tidak hanya mengulas langkah-langkah diplomasi Indonesia menghadapi Belanda dalam sengketa Irian Barat, tetapi juga bertujuan memberi informasi dan paparan sekitar diplomasi Indonesia dalam memperjuangkan integrasi Irian Barat dari kekuasaan Belanda. Selain itu, buku ini juga menggambarkan strategi dan taktik diplomat Indonesia dalam melakukan negosiasi untuk mempertahankan Irian Barat. Mereka adalah Muhammad Hatta, Soebandrio, Adam Malik, Soenaryo, dan Muhammad Roem. Pemikiran, gagasan, ide, serta aksi dari para diplomat dan negarawan yang berpikir keras untuk mempertahankan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) diharapkan bisa menjadi pembelajaran bagi diplomat Indonesia di masa mendatang.

Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Gedung PDDI LIPI Lt. 6
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta Selatan 12710
Telp.: (021) 573 3465 | Whatsapp 0812 2228 485
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id | penerbit.lipi.go.id

ISBN 978-602-496-185-5
9 786024 961855